Les enquêtes publiques au Canada

Les enquêtes publiques au Canada

(La version originale de cette Étude a été publiée en anglais en septembre 1981, sous le titre: «Public Inquiries in Canada»).

Juillet 1982

Conseil des sciences du Canada,
100, rue Metcalfe,
17e étage,
Ottawa, Ont.
K1P 5M1

© Ministre d'Approvisionnements et Services Canada, 1982

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies,

ou par commande postale au

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Hull, Qué., K1A 0S9, Canada

Copies of *Public Inquiries in Canada*
are also available at the above address

N° de catalogue SS21-1/47F
ISBN 0-662-90716-X

Prix – Canada: 7,95 $
Autres pays: 9,55 $

Prix sujet à changement sans avis préalable.

Les enquêtes publiques au Canada

par Liora Salter,
Debra Slaco,
avec le concours de
Karin Konstantynowicz

Liora Salter

Mad. Liora Salter est professeur adjoint au Département des communications de l'Université Simon Fraser. Elle s'est vu décerner la médaille d'or Paul McGillicuddy de sociologie et une bourse Woodrow Wilson.

Mad. Salter possède une longue expérience des services d'information: réalisation d'émissions, travaux de recherches et mise sur pied de services radiodiffusés d'animation sociale. Elle a présenté de nombreux mémoires ou exposés au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes sur une grande variété de sujets, de la télévision à péage à la réglementation du secteur des télécommunications. Elle a participé, en qualité de consultante, à la réalisation de diverses études de faisabilité et enquêtes pour le compte d'organismes publics ou d'agences privées, dont le Secrétariat d'État, l'Office national du film, Emploi et Immigration Canada, l'*Alberta Natives Communications Society* et l'Association des Métis de l'Alberta.

Mad. Salter a à son actif de nombreux rapports et articles, et elle travaille actuellement à la rédaction de deux ouvrages.

Debra Slaco

Mad. Debra Slaco est actuellement chargée de recherches et analyste en réglementation à la Section de réglementation des télécommunications du ministère des Universités, des Sciences et des Communications de la Colombie-Britannique.

Avant de réaliser l'étude demandée par le Conseil des sciences, Mad. Slaco a participé à l'exécution de divers contrats de recherches à l'Université Simon Fraser, tout en poursuivant des études supérieures en télécommunications. Elle s'est surtout intéressée aux principes et à l'analyse des politiques de réglementation des télécommunications, et sa thèse, intitulée: «The Telesat — TCTS Decision: A Case Study in Policy Formation», constitue une analyse de l'élaboration de la politique des télécommunications par satellite, axée sur l'«intérêt national» en ce domaine.

«Les spécialistes ne s'interrogent guère. . .»

(déclaration d'un ancien membre du Comité consultatif de la sécurié des réacteurs auprès de la Commission de contrôle de l'énergie atomique).

À CEUX QUI, PAR CONTRE, S'INTERROGENT

Table des matières

Préface 15

Remerciements 16

Récapitulation 17

Sigles 21

I. L'Étude du Conseil des sciences 25

II. Le rôle des sciences et de la politique générale dans les enquêtes 35

Différence entre la démarche scientifique et le processus d'élaboration des politiques 38

Autres questions 40

La nature des questions scientifiques 40

Première partie– Le rôle de la prospective technologique dans les enquêtes — Le développement de la filière électronucléaire dans trois provinces 43

La réglementation 47

La Commission de contrôle de l'énergie atomique 47

L'Énergie atomique du Canada limitée 50

L'Association nucléaire canadienne 52

III. L'analyse des prospectives d'environnement à la Pointe Lepreau 55

Historique et contexte 55

L'Audience publique 61

Analyse 66

Conclusion 72

IV. Avantages et aléas de l'extraction des minerais d'uranium 73

Historique et contexte 75

L'Enquête elle-même 80

Analyse du processus de l'Enquête 86

Conclusion 90

V. Une enquête sur la prévision des besoins en électricité 91

Historique 93

L'Enquête elle-même 95

Analyse 102

Conclusion 106

Deuxième partie – Deux enquêtes sur des produits hasardeux 113

VI. L'évaluation des risques d'incendie causés par les installations électriques à conducteurs d'aluminium 115

Historique 116

L'Enquête 120

Analyse 124
Conclusion 128

VII. Une enquête sur un sujet controversé 131
Historique et contexte 132
L'Enquête 136
Analyse 143
Conclusion 147

Troisième partie – Évaluation scientifique d'une technologie moderne 149

VIII. Évaluation par un organisme réglementaire — L'affaire des satellites de télécommunications 151
Historique 153
Le domaine réglementaire du CRTC 158
Analyse 161
Conclusion 165

Quatrième partie – Les différentes facettes d'une enquête 167

IX. Les sciences et les enquêtes 169
L'aspect scientifique envisagé par les commissions d'enquête 169
La mesure du risque 174
L'enquête, effort de recherche ou mécanisme d'arbitrage 178
Problèmes posés par la recherche 180
Cas particuliers de la recherche sociale 185
La participation des scientifiques aux travaux des commissions d'enquête 189
Conclusion 194

X. Les participants aux enquêtes 197
Qui participe aux enquêtes? 197
Les interventions des ministères 198
En quoi consiste la participation du public? 199
Le rôle des membres du public participant à l'enquête 201
La représentativité des intervenants 205
Les limites de la participation 207
Évaluation des techniques 208
Les experts témoins 208
Les experts interrogateurs 209
Le contre-interrogatoire 209
La médiation des conseillers en recherche 209
Le financement des groupes 210
La Ligue de l'intérêt public 210
Colloques, ateliers et tables rondes 210
Le modèle à trois étapes 210
Le rôle du Centre pour la promotion de l'intérêt public 210
Conclusion 211

XI. Les enquêtes et le processus juridique 214
Les enquêtes et la responsabilité 214
L'utilisation des éléments de preuve par les commissions d'enquête 217
L'utilisation de méthodes judiciaires par les commissions d'enquête 220
Conclusion 227

XII. Les enquêtes et l'action publique 229
Les commissions d'enquête et les autres mécanismes d'élaboration des politiques 229
Problèmes de mise en œuvre des recommandations 235

Les commissions d'enquête, la réglementation et la répartition des compétences 236

Considérations morales et action publique 238

La place des commissions d'enquête dans le processus politique 242

Les commissions d'enquête et la planification 244

Conclusion 247

Bibliographie 251

Publications du Conseil des sciences du Canada 257

Préface

En 1978, le Conseil des sciences a lancé une étude importante sur les sciences et le processus juridique. Cette étude visait à montrer comment l'appareil juridique traite des questions sociales qui comportent une dimension scientifique significative. De plus, l'étude devait proposer des moyens nouveaux pour renforcer la collaboration entre le droit et la science, tout en préservant leur intégrité respective.

Le Comité des sciences et du processus juridique décida d'examiner les modalités de participation du public aux décisions qui font intervenir des considérations scientifiques parfois incertaines et qui peuvent ainsi soulever des problèmes de caractère éthique. C'est pourquoi le comité a fait réaliser une étude sur la prise en compte des considérations scientifiques et des aspirations du public dans le processus des enquêtes publiques.

Dans cette Étude de documentation intitulée *Les enquêtes publiques au Canada*, Mad. Liora Salter et Mad. Debra Slaco analysent le déroulement de six de ces enquêtes en vue de déterminer leur validité en tant qu'évaluation scientifique, leur capacité à associer données scientifiques et considérations de caractère politique, et leur aptitude à alimenter un débat public sur les questions scientifiques. Les auteurs étudient ce déroulement en le situant dans le cadre général du processus officiel de prise des décisions. Ils proposent des mesures pour assurer l'efficacité et la perceptivité du processus suivi, et formulent des recommandations touchant la participation du public, l'utilisation des méthodes d'évaluation scientifique et la prise en compte des considérations scientifiques et administratives au cours des enquêtes publiques.

C'est avec plaisir que le Conseil des sciences publie cette étude, qui constitue une contribution importante à l'ensemble de nos connaissances en ce domaine. Comme pour toutes les Études de documentation, les opinions que les auteurs expriment ci-après leur sont personnelles, et ne reflètent pas nécessairement l'opinion du Conseil.

Maurice L'Abbé
Directeur général
Conseil des sciences du Canada

Remerciements

Toute étude d'une certaine envergure nécessite la contribution d'un grand nombre de personnes. Nous tenons à remercier tous ceux qui se sont gracieusement prêtés aux entrevues ou qui nous ont fourni des informations. Merci en particulier à Mary Keith, Ralph Torrie, Gail Randall, Alan Schwartz, Ursula Franklin et Wendy Butler. Quant à Suzanne Marria et Judy Plant, elles se sont acquittées admirablement de l'énorme tâche de dactylographie, de correction et de préparation finale du texte. Tout au long de l'Étude, Allan, Rick, Nancy, Clayton et Harriet ont tous fait preuve d'une patience exemplaire. Merci également à nos enfants, Kyla, Ammon, Colin et April, d'avoir été si patients. Toutes ces personnes nous ont apporté une aide précieuse.

Récapitulation

Au printemps de 1979, le Conseil des sciences du Canada a fait entreprendre une Étude de documentation sur le déroulement des évaluations scientifiques. On a choisi d'étudier de façon approfondie six enquêtes publiques: trois sur les filières électronucléaires, deux sur l'évaluation des dangers présentés par certains produits, et une autre (réalisée par un organisme réglementaire) sur l'évaluation des problèmes posés par la mise en œuvre d'une technologie nouvelle. Les auteurs de l'Étude se sont posé les questions suivantes: dans quelle mesure l'enquête publique permet-elle une évaluation scientifique? Quel est le rôle respectif des sciences et de la politique générale sur ce plan? Et à quel degré l'enquête contribue-t-elle à alimenter le débat public au sujet des questions scientifiques?

Les auteurs ont cerné un certain nombre de problèmes posés par le processus d'enquête publique, mais ils ont conclu que celle-ci permettait une meilleure évaluation que les efforts de la plupart des organismes réglementaires ou des comités parlementaires.

Ils se sont rendu compte qu'il n'existait pas de «façon idéale» de mener une enquête. Ce sont la nature du problème à analyser et le type d'information recherchée qui devraient déterminer les méthodes à employer.

Peu importe les moyens utilisés, les enquêtes ne peuvent résoudre tous les conflits ni donner satisfaction à tous les intervenants. La commission d'enquête constitue une tribune provisoire à laquelle participent des organismes collectifs et des groupes d'action ayant d'autres responsabilités et allégeances. Ce qui donne aux enquêtes publiques leur caractère particulier, c'est leur aptitude à stimuler la recherche et à amener de nouveaux groupements et d'autres individus à prendre une part active à l'élaboration des politiques, tout cela au vu et au su du public.

Les enquêtes ne constituent toutefois qu'un des nombreux moyens à la disposition des autorités publiques. Elles servent souvent à analyser certains programmes alors même que la plupart des décisions à leur sujet ont été prises, ou à évaluer des produits déjà largement répandus ou des techniques nouvelles dont les effets se font sentir depuis un certain temps. Il importe de se rappeler que les enquêtes se déroulent souvent dans un cadre distinct de l'action qui

a donné lieu à leur mise en place, et qu'elles rendent donc compte de décisions ou de débats tout à fait étrangers.

L'utilisation des enquêtes publiques à des fins d'évaluation scientifique pose un certain nombre de problèmes. Ainsi, dans les enquêtes examinées, les sciences n'ont-elles joué qu'un rôle secondaire et peu de scientifiques indépendants ont participé aux travaux. Une grande partie des données présentées alors ne constituaient qu'une information de base et se situaient au niveau de la science populaire, ce qui pouvait occulter des controverses scientifiques importantes.

Les informations scientifiques fournies lors des séances des commissions d'enquête le sont par des personnes ne possédant pas de formation scientifique universitaire. Elles puisent leurs renseignements dans des textes spécialisés, dans la documentation préparée pour l'enquête et dans la presse écrite et parlée. Les membres du public axent leurs témoignagnes sur ce qu'ils considèrent comme «les faits à retenir». Rares sont les scientifiques indépendants qui interviennent; ceux des secteurs privé et public, forts du prestige que leur confère leur qualité d'hommes de science, se contentent souvent d'envisager les aspects administratifs. Ils ont tendance à écarter comme non scientifiques les données présentées par des profanes, sans même examiner «les faits» que ceux-ci exposent. Les participants, scientifiques ou autres, font souvent partie de réseaux d'information plus ou moins structurés ou forment des coteries de partisans des mêmes théories, qui ne sont pas diffusées à l'extérieur. L'existence de ces réseaux, même parmi les protagonistes de projets, peut transformer une enquête en un débat axé principalement sur la crédibilité des coteries en présence. Seules quelques commissions d'enquête accomplissent un effort original de recherche scientifique, les autres ne disposant pas de moyens suffisants pour effectuer l'analyse ou la prise en compte des données scientifiques. Dans les domaines comme le développement de la filière électronucléaire, la multiplicité des compétences en jeu a abouti à une compartimentation des dossiers à l'étude. La réalisation d'études distinctes par différents organismes ou l'élaboration de décisions dans un cadre restreint a pour effet de masquer l'ampleur des incidences de la technologie sur la société et l'environnement.

L'adoption d'une approche globale, comme dans le cas de l'évaluation effectuée par l'Administration ontarienne (Enquête Porter), ne donne pas de meilleurs résultats à la longue, car elle se révèle peu commode, et ses recommandations sont rarement mise en œuvre ou facilement laissées de côté. De surcroît, chaque enquête fournit une évaluation unique qui ne donne pas une idée juste des relations existant au sein de collectivités en pleine évolution, des répercussions à long terme des nouvelles techniques et des problèmes suscités par la modification des structures, des normes ou de leurs modalités

d'application. Les enquêtes publiques ne sont donc guère capables d'assurer une bonne perception des incidences des nouvelles techniques.

Par ailleurs, les commissions d'enquête ont pour tâche de fournir des données permettant d'établir des comparaisons débouchant tout naturellement sur le choix d'une ligne d'action. Par exemple, on comparera les risques, on proposera différents emplacements pour la réalisation d'un projet et on estimera les coûts à prévoir dans chaque cas. Or, de telles comparaisons assimilent l'évaluation scientifique à une simple opération de quantification. Ainsi, les questions sociales sont-elles souvent analysées uniquement à l'aide de données démographiques, les questions morales étant ramenées à une comparaison coûts/avantages, et la qualité de vie d'une collectivité mesurée au moyen de données sur l'emploi ou l'alcoolisme. Ces informations peuvent aider à trouver les moyens d'atténuer les répercussions néfastes d'un programme, mais elles ne permettent pas, à elles seules, de saisir les incidences du progrès technique sur la société.

Nombre de commissions d'enquête fondent leur évaluation scientifique sur la notion de risque, qui permet de délimiter nettement les voies possibles et se prête habituellement bien à la quantification. Dans le cas des maladies ou des risques professionnels existant de longue date, l'évaluation quantitative des risques peut être effectuée de manière scientifique. Cependant, il arrive souvent que les études statistiques ou de probabilité ne conviennent pas à l'examen d'un projet, car l'évaluation des risques se base alors sur des hypothèses sociales ou une échelle des valeurs.

Au mieux, l'évaluation des risques causés par les grands projets tend à orienter l'enquête vers leurs aspects techniques, de sorte que l'évaluation globale est axée sur les problèmes et prend un caractère pragmatique. Elle repose alors généralement sur le principe de la «fiabilité présumée». Les progrès techniques sont supposés sans danger et les problèmes résolubles jusqu'à preuve du contraire. Dans de telles conditions, le fardeau de la preuve incombe uniquement aux adversaires des projets, qui n'ont pas la tâche facile. L'évaluation des projets en fonction de considérations techniques déçoit amèrement les partisans d'une évaluation scientifique globale.

Les membres des commissions d'enquête publique doivent choisir entre la recherche libre et l'arbitrage. Cette dernière formule a l'avantage d'assurer des recommandations sans équivoque, mais elle suppose un effort préalable de recherche indépendante, l'existence de plusieurs propositions et un degré élevé de certitude scientifique, sinon on s'expose à trop circonscrire et à banaliser les questions examinées. Le débat philosophique prend alors le pas sur l'évaluation scientifique, au détriment de celle-ci.

De façon générale, les participants aux travaux des commissions d'enquête sont tous plus ou moins sur un pied d'égalité, bien qu'ils

soient soumis à des contraintes très différentes. Ainsi le profane pourra-t-il se sentir démuni face aux membres de la commission, mais il n'a pas à répondre de ses déclarations devant la loi, contrairement aux représentants d'organismes collectifs, qui parlent au nom de ceux-ci et dont les témoignages peuvent ultérieurement être cités dans un tribunal. Cependant, les organismes collectifs disposent de moyens beaucoup plus importants pour participer à l'enquête. Il en résulte donc un déséquilibre, les membres du public estimant qu'ils sont les seuls à supporter la charge de s'informer ou que les membres de la commission font preuve de partialité en ne signalant pas les négligences.

Le rôle des intervenants lors des séances des commissions d'enquête n'est pas bien compris. On les considère comme un groupement d'intérêt participant à des négociations, comme des auxiliaires spécialisés engagés dans un processus de planification, comme une source d'information scientifique ou comme un échantillon représentatif de l'opinion publique. Or, seule cette dernière fonction est justifiée au cours de l'enquête publique, et encore là faut-il prendre des moyens pour assurer la meilleure participation possible du public. Il existe de nombreuses lacunes sur ce plan, et les gens sont fort mécontents des enquêtes mal conduites, qui accentuent leur sentiment d'impuissance face aux situations à corriger.

Les travaux des commissions d'enquête débouchent la plupart du temps sur la mise en place d'une réglementation, et les organismes réglementaires sont souvent appelés à évaluer et à surveiller en permanence l'application des mesures proposées. Cependant, les réglementations canadiennes, habituellement élaborées par des comités composés de représentants de l'État et du secteur privé, répondent rarement aux attentes des membres des commissions d'enquête ou des participants à celle-ci. Souvent, les organismes réglementaires n'ont ni le désir ni le potentiel de recherche nécessaire pour exercer la fonction de surveillance qui leur a été confiée suite aux recommandations des commissions d'enquête.

Sigles

Abréviations utilisées dans plus d'une étude de cas caractérisée par la participation d'organismes fédéraux:

ACC	Association des consommateurs du Canada
ANC	Association nucléaire canadienne
CCÉA	Commission de contrôle de l'énergie atomique
CCSR	Comité consultatif pour la sécurité des réacteurs
CNRC	Conseil national de recherches Canada
ÉACL	L'Énergie atomique du Canada limitée
EC	Environnement Canada
ÉMR	Énergie, Mines et Ressources Canada
MEÉR	Ministère de l'Expansion économique régionale
PEEE	Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement
ONÉ	Office national de l'énergie

Audience de la Pointe Lepreau:

CÉÉNB	Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick
MAMNB	Ministère des Affaires municipales du Nouveau-Brunswick
MENB	Ministère de l'Environnement du Nouveau-Brunswick
PEEE	Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (Administration fédérale)

Commission d'enquête de Cluff Lake (Enquête Bayda):

Amok ltée	L'entreprise requérante
CMN	Conseil municipal du Nord (*NMC*)
EC	Environnement Canada
FTS	Fédération du Travail de la Saskatchewan (*SFL*)
GAANR	Groupe d'action anti-nucléaire de Régina (*RGNNS*)
MES	Ministère de l'Environnement de la Saskatchewan
MRMS	Ministère des Ressources minérales de la Saskatchewan
MSNS	Ministère des Services du Nord de la Saskatchewan

MTS	Ministère du Travail de la Saskatchewan
SEMS	Société d'exploitation minière de la Saskatchewan (*SMDC*)
SES	Société écologique de Saskatoon (*SES*)
SNC	Syndicat national des cultivateurs (*NFU*)

Commission royale d'enquête sur l'aménagement hydroélectrique de l'Ontario (Enquête Porter)

CCE	Comité consultatif de l'énergie de l'Ontario (*ACE*)
CEO	Commission énergétique de l'Ontario (*OEB*)
CPE	Commission des prospectives d'environnement, Ontario (*EAB*)
EC	Environnement Canada
GTOH	Groupe de travail de l'Ontario Hydro (*TFH*)
MEO	Ministère de l'Environnement de l'Ontario
MÉO	Ministère de l'Énergie de l'Ontario
MRNO	Ministère des Ressources naturelles de l'Ontario
OCNR	Ontario Coalition for Nuclear Responsibility
ONÉ	Office national de l'énergie
P/P	Hydro's Public Participation Programme (Ontario)

Enquête sur les canalisations électriques en aluminium:

ACFME	Association canadienne des fabricants de matériel électrique
ACNOR	Association canadienne de normalisation
AWHOA	Aluminum Wiring Home Owners Association
CCC	Consommation et Corporations Canada
CCF	Concerned Citizens Federation
MCCO	Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario
UL	Underwriters Laboratory

Commission royale d'enquête sur l'usage des drogues à des fins non médicales (Enquête Le Dain):

LAD	Loi des aliments et drogues
LS	Loi sur les stupéfiants
FRT	Fondation de recherches sur la toxicomanie en Ontario (*NARF*)
SBSC	Santé et Bien-être social Canada

Audience du CRTC au sujet de la fusion de Télésat Canada et du RTT (Réseau téléphonique transcanadien) (Audience sur les télécommunications par satellite):

CCT	Commission canadienne des transports
CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
MDC	Ministère des Communications
I&C	Industrie et Commerce

I. L'Étude du Conseil des sciences

Les enquêtes publiques menées au Canada ont toujours servi à déterminer les lignes de conduite officielles. Ainsi la Commission Massey, la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme et la Commission Glassco constituent-elles des points de repère dans l'histoire politique du Canada. Cependant, depuis cinq ans, elles connaissent une vocation nouvelle. Elles sont utilisées à toutes sortes de fins et, en tant que moyens d'action politique occupant une place de choix dans le débat sur la participation du public à l'élaboration des lignes de conduite officielles, elles suscitent un intérêt croissant. Elles font partie intégrante des nombreuses méthodes d'analyse des prospectives d'environnement récemment mises au point, et on y recourt systématiquement pour l'étude des grands projets. Elles ont souvent pour mission de jeter une lumière nouvelle sur les questions étudiées à la Chambre des communes ou lors des séances du Cabinet, par des hauts fonctionnaires délibérant à huis clos, ou par des organismes réglementaires.

Outre leur fonction traditionnelle consistant à satisfaire les revendications de groupes d'action vigilants et souvent tapageurs, les enquêtes publiques constituent maintenant un mécanisme permettant de faire participer largement le public au processus de planification des actions envisagées.

Le Comité des sciences et du processus juridique auprès du Conseil des sciences du Canada a fait réaliser la présente Étude de documentation en vue de déterminer la nature de l'analyse scientifique des questions de politique générale, effectuée lors des enquêtes. À cette fin, nous avons examiné attentivement les caractéristiques de six enquêtes publiques.

Nous nous sommes d'abord demandé ce qu'était une analyse scientifique et quels étaient les scientifiques, parmi les participants. Les enquêtes publiques ne sont évidemment pas toutes «scientifiques», bien que leurs auteurs le prétendent la plupart du temps. La présente Étude examine la valeur scientifique des enquêtes publiques et le rôle qu'y jouent les scientifiques et le public. Les enquêtes sont utiles en ce qu'elles permettent d'évaluer une situation donnée en fournissant des moyens et un cadre de débat, et qu'elles assurent à une question une diffusion plus large, tant auprès du public que des scientifiques.

L'Enquête Berger a marqué un tournant dans l'évolution des enquêtes publiques[1,2,3]. Depuis lors, bien des gens estiment qu'une évaluation scientifique doit faire partie intégrante de toute enquête, laquelle doit précéder obligatoirement la réalisation d'un projet d'importance. Toute demande d'enfouissement d'un pipeline, d'aménagement d'un port pétrolier, d'ouverture d'une mine d'uranium ou de construction d'une centrale hydroélectrique ou électronucléaire semble désormais s'accompagner d'une «évaluation scientifique» et d'une enquête. Étant menée par une commission indépendante, celle-ci complète et à l'occasion remplace l'effort de recherche normalement accompli par l'État ou par un département universitaire. Depuis l'Enquête Berger, nombreux sont ceux qui considèrent que les enquêtes publiques, seules capables d'assurer la prise en compte de toutes les données essentielles, permettent une évaluation scientifique sérieuse[4].

Par ailleurs, on estime que les enquêtes cadrent bien avec les méthodes courantes d'investigation et de prise de décision. Même si elles entraînent souvent des délais, on prétend que la participation du public ainsi rendue possible justifie les coûts supplémentaires occasionnés[5], et que l'effort de recherche exigé, suite à la proposition de nouveaux projets, contribue à satisfaire les revendications du public concerné.

Ces points sont douteux. Il reste à déterminer dans quelle mesure une commission d'enquête peut faire office d'équipe de recherche ou accomplir un effort de recherche valable. La Commission Berger a peut-être réussi à comprendre la mentalité, les aspirations et les traits particuliers des Autochtones du Nord, mais il n'en va pas toujours ainsi. Pourtant, même l'effort de recherche et la méthodologie de cette Commission ont été l'objet de critiques, principalement de la part des journalistes. De fait, les recherches accomplies par les concepteurs de produits nouveaux ou les promoteurs de projets ne résistent pas toujours à une analyse scientifique rigoureuse.

Il importe de mettre en relief l'influence des considérations politiques sur les commissions d'enquête. Les participants aux enquêtes sont les protagonistes d'autres actions politiques, et profitent souvent de l'occasion pour faire valoir leurs idées. Les administrations ins-

tituent des enquêtes dans des buts bien précis, et le public y participe parce qu'il croit à leur utilité. Souvent, ces deux parties ne s'entendent pas sur le rôle de l'enquête, et il arrive même que leurs vues soient diamétralement opposées. Pour étayer l'effort d'une commission d'enquête, un gouvernement peut créer un groupe de travail, un comité consultatif ou un comité de coordination composé de représentants des secteurs public et privé. Tous ces organismes ont comme rôle d'exposer publiquement certaines questions, qui sont parfois les mêmes que celles examinées par les commissions d'enquête.

Considérer l'évaluation scientifique comme partie intégrante d'une enquête publique, c'est rattacher directement et visiblement les sciences à leurs applications industrielles. On n'a pas encore complètement analysé les conséquences de ce phénomène.

L'enquête publique permet de faire participer directement le public et la collectivité scientifique à la prise des décisions; cependant, il est rare d'y trouver des scientifiques indépendants parlant en leur propre nom et non en celui du proposant, de l'Administration ou d'un groupe d'action. On n'a pas encore analysé l'incidence du degré de participation ou de la nature des participants. Le rapport de la Commission Berger a été bien accueilli par la majorité des participants, mais ceux-ci ont rejeté ou sévèrement critiqué d'autres rapports d'enquête. En fait, le rôle de l'enquête dans le processus politique en général n'a pas encore été déterminé.

Il importe aussi de souligner la nature du rôle des participants aux enquêtes. Les gouvernements, les entreprises proposantes, les ministères et les divers groupes d'action peuvent ne pas s'entendre sur les objectifs poursuivis ou les méthodes employées, mais ils doivent faire provisoirement front commun et entretenir des rapports très suivis sous l'œil attentif du public. Cet impératif contribue nettement à orienter les débats. Les répercussions de l'enquête sur chacun des participants influent nettement sur l'étude des questions, comme le fait tout autant la participation collective des intéressés.

Ce sont ces questions, suscitées en partie par les hypothèses quelquefois fortuites qu'occasionnent l'institution et l'utilisation des enquêtes, qui ont servi de fondement à la présente Étude. Nous avons envisagé les enquêtes dans un cadre général, c'est-à-dire celui du processus décisionnel dans lequel elles s'inscrivent. Chaque enquête possédant ses caractéristiques propres, nous les étudierons séparément, à la fois comme mécanisme d'«évaluation scientifique» et comme moyen d'action politique.

Nous nous intéresserons d'abord et avant tout aux questions d'intérêt public dont s'occupent les commissions d'enquête, les organismes réglementaires et les groupes de travail. Comme cette Étude a été menée pour le compte du Conseil des sciences, qui cherche de meilleurs moyens d'intégrer les sciences au processus d'élaboration des politiques officielles, nous envisagerons les enquêtes elles-mêmes

plutôt que leurs participants, tout en ne manquant pas de faire ressortir, tout au long de l'Étude, la place qu'occupent les dossiers examinés, les participants et l'élaboration des politiques, dans les enquêtes publiques.

Nous avons choisi d'étudier les caractéristiques des six enquêtes suivantes:

1. La Commission royale d'enquête sur l'usage des drogues à des fins non médicales (Enquête Le Dain).
2. La Commission d'enquête sur la sécurité des canalisations électriques en aluminium (Ontario).
3. L'audience de l'Administration fédérale au sujet de la centrale électronucléaire de la Pointe Lepreau (Nouveau-Brunswick).
4. La Commission d'enquête de Cluff Lake sur l'exploitation intensive des mines d'uranium en Saskatchewan.
5. La Commission royale d'enquête sur l'aménagement hydroélectrique de l'Ontario (Enquête Porter).
6. L'audience du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes au sujet de la demande de modification du régime sociétaire de Télésat-Canada et du Réseau téléphonique transcanadien.

Certains de ces mécanismes constituaient véritablement des enquêtes publiques, alors que d'autres étaient plutôt des audiences tenues dans le cadre d'une procédure d'évaluation, ou sous l'égide d'un organisme réglementaire. Cependant, toutes ces initiatives ont donné lieu à un effort de recherche et d'évaluation, à la participation du public et à la présentation de recommandations particulières. On a choisi l'Enquête Le Dain parce qu'il s'agissait d'une des premières enquêtes ayant mis en relief le rôle de l'activité scientifique et obtenu la participation directe du public. Quant à la Commission d'enquête sur la sécurité des canalisations électriques en aluminium, elle a permis d'établir un parallèle intéressant avec l'Enquête Le Dain; en effet, malgré leur caractère très différent, elles portaient toutes deux sur des produits jugés dangereux par un certain nombre de gens, et se sont l'une et l'autre déroulées dans une atmosphère de controverse publique.

La conjoncture actuelle se prêterait bien à la réalisation d'une enquête nationale sur le développement de la filière électronucléaire, et si on décide d'en entreprendre une, on pourrait s'inspirer largement de celles, nombreuses, qui ont été menées au Canada au cours des cinq dernières années. L'audience à caractère prospectif tenue par l'Administration fédérale au sujet de la centrale électronucléaire de la Pointe Lepreau, au Nouveau-Brunswick, a probablement été la première initiative du genre en matière électronucléaire; l'Enquête de Cluff Lake sur l'exploitation intensive des mines d'uranium en Saskatchewan a été l'une des plus controversées; quant à l'Enquête

Porter, ce fut sans doute la plus vaste. D'où l'intérêt de comparer ces trois processus.

On compare souvent les enquêtes publiques aux audiences des organismes réglementaires. En réalité, nombre d'entre ces derniers exercent des fonctions analogues aux commissions d'enquête. En outre, celles-ci recommandent habituellement la mise en place d'une nouvelle réglementation ou la création d'un nouvel organisme réglementaire. Ainsi l'étude des modalités d'évaluation d'une question par un organisme peut-elle fournir certaines indications au sujet de l'incidence du dispositif réglementaire sur l'évaluation proprement dite. L'audience publique tenue sous les auspices du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, suite à la demande de modification du régime sociétaire de Télésat Canada, la compagnie nationale de télécommunications par satellite, et du Réseau téléphonique transcanadien, montre bien la nature de l'effort de réglementation et les rapports entre prospective technologique et économie.

On estimait que certaines questions ou enquêtes, telle l'Enquête Berger, n'étaient guère susceptibles de fournir des enseignements utiles, en raison des nombreuses études auxquelles elles avaient déjà donné lieu. En fait, nous avons choisi des sujets d'actualité et certains autres qui, bien que moins connus, comportaient clairement un aspect d'évaluation scientifique. En raison de sa large diffusion, l'Enquête Berger a servi de fondement à l'analyse des autres enquêtes.

On n'est pas encore arrivé à déterminer précisément la nature de l'enquête publique. Alors que les commissions d'enquête sont instituées par décret du gouverneur en conseil, d'autres se déroulent au sein des ministères, dans la plus grande discrétion. Par ailleurs, les audiences de quelques organismes réglementaires ont souvent l'allure d'enquêtes publiques, et certaines enquêtes ne suscitent guère la participation du public ou des scientifiques. Aux fins de la présente Étude, nous définirons l'enquête publique comme une investigation effectuée par un organe autre qu'un ministère, comportant l'évaluation d'une situation donnée et ouverte à la participation du public, spécialisé ou non. Nous ne distinguerons guère les enquêtes instituées officiellement des autres mécanismes officiels d'évaluation.

Les travaux des commissions d'enquête sont consignés dans des documents qui décrivent les différentes méthodologies suivies, mais reflètent aussi la façon de rédiger les comptes rendus des séances. La diversité des documents écrits rend difficile la comparaison directe des enquêtes effectuées. Dans les cas examinés, ce travail était tout simplement impossible.

Par ailleurs, les enquêtes diffèrent elles-mêmes considérablement. Même les commissions d'enquête créées par une seule Admi-

nistration se distinguent par les dossiers examinés, les méthodes utilisées, les modalités d'analyse et le rôle du public. Toute comparaison ne tenant pas compte de ces *différences* serait sans valeur. Par contre, il importe de souligner les points communs des enquêtes envisagées.

Dans la présente Étude, nous examinerons séparément les caractéristiques de chaque enquête. Pour renseigner le lecteur sur la genèse de chacune d'elles, nous en ferons un court historique, puis nous analyserons, en fin de section, les caractéristiques propres à chacune. À la suite des études de cas, nous consacrerons quatre chapitres à l'examen du rôle des sciences, des participants, du processus juridique et de la politique générale dans les enquêtes. Comme chacune d'elles possède un caractère distinct, car elle constitue une réponse spécifique à un besoin particulier, les constatations faites s'appliquent parfois à toutes, mais pas toujours.

Les enquêtes publiques sont considérées comme des tribunes permettant de débattre certaines questions d'intérêt public. Comme ces questions, et les enquêtes elles-mêmes, doivent être envisagées dans le cadre des décisions officielles et en fonction des modalités d'élaboration des politiques fixées par les administrations, nous examinerons aussi la manière dont elles ont été analysées et évaluées par d'autres organismes officiels. Par ailleurs, nous partons du principe selon lequel les mesures directrices s'élaborent au gré des événements et résultent d'une série de décisions, explicites ou implicites, et de réunions officielles ou officieuses. Quelques décisions ont été explicites, mais un grand nombre étaient implicites. L'élaboration des politiques est une activité permanente qui relève en propre des autorités publiques, des ministères, des entreprises et des commissions d'enquête, mais parfois le public y collabore notablement.

Il est facile d'interroger les gens qui n'ont guère la possibilité de participer à l'élaboration des décisions officielles. Ainsi les habitants des localités démunies sont-ils habitués à voir les spécialistes des sciences sociales étudier leur cadre de vie, mais on s'adresse rarement aux dirigeants politiques ou aux chefs d'entreprises, pourtant rompus à la pratique des entrevues. Les auteurs de la présente Étude ont voulu recueillir à la fois les vues et les réactions spontanées des cadres des secteurs public et privé et des membres du grand public, tout en respectant le droit des individus, des groupes et des collectivités à repousser toute ingérence, même sous le couvert de la science, et ils se sont aussi penchés sur le cas des puissants organismes collectifs.

On a garanti aux personnes interrogées l'anonymat complet, et si des noms sont mentionnés dans l'Étude, c'est avec la permission expresse des interlocuteurs. Ceux-ci nous ont fourni une foule d'informations, et nous leur sommes très reconnaissants de leur collaboration.

Pour chaque étude, nous avons d'abord examiné les documents disponibles. Dans le cas des enquêtes de longue durée, nous avons dû procéder à un échantillonnage. C'est ainsi que dans le cas de l'Enquête Porter et de celle de Cluff Lake, nous avons prélevé un échantillon du compte rendu des audiences à des intervalles de quatre jours. Pour l'Enquête Le Dain, nous avons choisi au hasard, dans le compte rendu écrit des interventions, le quart de celles-ci. Quant à l'Enquête sur les canalisations électriques en aluminium, à l'Audience de la Pointe Lepreau et à celle du CRTC, ce sont tous les comptes rendus des séances qui ont été étudiés.

Outre ces transcriptions, nous avons analysé d'autres documents: rapports de consultants, lettres et, naturellement, rapports finals des enquêtes. Les questions examinées ont été les suivantes:

a) contexte de l'enquête;
b) nature des participants;
c) prétentions des intervenants de représenter directement les intérêts envisagés par l'enquête ou d'être experts en la matière;
d) nature des questions soulevées.

Nous avons aussi examiné la documentation de base de chaque enquête: documents officiels pertinents, et parfois rapports et documents issus d'autres enquêtes ou études indépendantes. Cette analyse avait pour but de déterminer le contexte de l'enquête en question. Dans certains cas, ces documents ont permis de comprendre l'approche employée pour la question envisagée.

Nous n'avons pas voulu employer une méthodologie complexe pour analyser les documents disponibles, car la somme de données obtenues n'aurait pas justifié les délais et les moyens indispensables pour les recueillir. Nous avons donc réparti soigneusement les questions envisagées, mais il faut noter que les tableaux contenus dans la présente Étude ne donnent qu'une idée générale de la nature des questions envisagées.

Nous avons interrogé un certain nombre de personnes participant à chaque enquête: un ou plusieurs commissaires, au moins deux membres du personnel de la commission, plusieurs représentants des groupes d'action et quelques-uns des scientifiques ayant participé aux travaux. Nous avons choisi, parmi les personnes disponibles, celles qui semblaient, d'après les transcriptions, avoir fait une contribution importante à l'enquête. Les entrevues ont duré de une à trois heures, et la gamme des sujets traités était vaste. Presque toutes les entrevues ont été enregistrées, avec la permission des intéressés, puis les enregistrements ont été transcrits. Nous ne mentionnons pas, dans l'Étude, les noms des personnes interrogées, mais la plupart du temps nous indiquons le rôle qu'elles ont joué dans l'enquête. Nous avons mené quatre-vingt-cinq entrevues; il aurait sans doute été

utile d'en réaliser davantage, mais le temps et les ressources dont nous disposions ne l'ont pas permis.

Dans la présente Étude, nous accordons beaucoup d'importance aux caractéristiques des participants aux enquêtes. En nous servant des données disponibles, lorsqu'elles étaient suffisantes, nous les répartissons en différentes catégories, que voici:

- «groupes directement concernés»: ce sont les groupes qui, de par leurs fonctions, sont directement concernés par l'objet de l'enquête. Ainsi Enquête-Énergie fait-elle partie de cette catégorie dans le cas des enquêtes portant sur le développement de la filière électronucléaire;
- «groupes indirectement concernés»: ce sont les groupes ayant des intérêts différents de ceux de la commission d'enquête, par exemple une commission scolaire témoignant devant la Commission d'enquête Porter;
- lorsque l'appartenance d'un intervenant à un groupe n'est pas indiquée, celui-là est rangé dans la catégorie «particuliers». Comme l'appartenance des participants n'est pas toujours précisée, il est impossible d'évaluer l'ampleur de la participation des personnes ou des groupes. Les chiffres contenus dans chaque tableau constituent donc une approximation établie d'après les données disponibles;
- «groupes d'action»: ce sont les groupes qui partagent les mêmes vues sur une question donnée;
- «sociétés ou associations»: ensembles de personnes réunies pour une activité commune ou par des intérêts communs, tel un syndicat ouvrier ou une secte religieuse. Ces groupements peuvent, par définition, prendre position sur un certain nombre de questions différentes;
- «organismes bénévoles ou auxiliaires»: groupements de personnes réunies en vue de servir certains segments de la population;
- «organismes officiels»: organes du Parlement, ministères ou organismes publics, écoles et commissions scolaires;
- «associations professionnelles»: ensembles de personnes groupées pour régir leur profession et défendre leurs intérêts, par exemple l'Association des manufacturiers canadiens.

La présente Étude analyse le rôle des enquêtes sur le plan scientifique. Son contenu est tiré d'un long rapport rédigé dans le cadre de l'Étude sur les sciences et le processus juridique, menée par le Conseil des sciences. Ce rapport analyse en détail les caractéristiques de chacune des six enquêtes retenues dans la présente Étude, leur contexte, les caractéristiques des participants, les questions soulevées par les intervenants, et les recommandations et résultats de chaque enquête. Il se présente sous la forme de trois études de cas publiées par le Conseil, une sur les enquêtes en matière électronucléaire, une autre sur les enquêtes concernant les produits éventuellement

dangereux, et une troisième sur l'affaire Télésat Canada/RTT. Ces études de cas complètent largement la présente Étude.

Le Conseil des sciences a fait réaliser cette Étude parce qu'il s'intéresse aux moyens permettant d'accroître la contribution des sciences et des scientifiques à l'élaboration des politiques officielles. Par ailleurs, les auteurs de l'Étude accordent, depuis nombre d'années, une attention particulière au rôle que jouent le public, les groupes d'action, les particuliers et les mouvements politiques dans la mise en évidence des questions d'intérêt public et dans l'élaboration des lignes de conduite officielles. À première vue, l'étude des caractéristiques des enquêtes publiques paraissait offrir un moyen commode de combiner ces deux sujets de recherche, mais nous avons par la suite pris conscience de l'impossibilité de dissocier considérations scientifiques et questions d'intérêt public. C'est pourquoi nous avons résolu de les traiter ensemble en une seule Étude.

II. Le rôle des sciences et de la politique générale dans les enquêtes

La nature de la méthode scientifique fait depuis quelques années l'objet d'un débat animé et ardu. Le rôle des valeurs, des hypothèses, des fictions, des pratiques, et même de l'idéologie dans l'élaboration des connaissances scientifiques est maintenant étudié aussi minutieusement que les molécules au siècle dernier. De nombreuses branches modernes du savoir: sociologie et philosophie des sciences, étude de la communication et de l'environnement, déontologie et technologie, portent sur la question, chacune sous un angle particulier.

Toute étude du rapport entre les sciences et la politique générale s'inscrit naturellement dans ce débat. Si les sciences sont systématiquement influencées par les hypothèses de leurs praticiens, on peut considérer que leur utilisation a un fondement politique. Par conséquent, les scientifiques qui témoignent lors d'une enquête ne peuvent prétendre à une neutralité absolue, et non seulement leurs conclusions sont-elles suspectes, mais leur méthodologie également. Une étude sur les enquêtes publiques doit prendre en considération les incidences du débat actuel sur les modèles, épistémologies, théories et hypothèses, pratiques et postulats (la terminologie varie selon les disciplines, mais elle reflète les controverses qui opposent les spécialistes appartenant à une même branche ou à diverses disciplines). On aurait de bonnnes raisons d'écarter le débat, car les analystes de l'activité scientifique n'en ont guère tiré de conclusions valables, et les praticiens des sciences sont souvent irrités par ce débat.

L'un des objets de l'enquête publique consiste à faire état de données prétendument scientifiques, à en débattre et à porter un jugement sur elles. Or, l'enquête ne peut vraiment être considérée comme

un exercice «scientifique», sinon dans la mesure où son déroulement repose sur des considérations scientifiques. L'enquête publique est bien différente de l'étude scientifique telle qu'on la conçoit habituellement; elle est nécessairement régie par des règles différentes, même lorsqu'elle comporte un aspect scientifique.

Les enquêtes, bien qu'elles soient l'occasion d'investigations, sont surtout axées sur un processus de jugements scientifiques qui peuvent avoir une portée exceptionnelle et s'écarter sensiblement des normes scientifiques traditionnelles. Dans ces cas, l'attitude des commissaires et des participants, qui n'ont généralement guère de formation scientifique ou même aucune, a une importance capitale. Les données scientifiques sont présentées lors des enquêtes par des spécialistes qui se réclament de leur formation universitaire ou d'activités scientifiques, ou par des profanes qui croient posséder certaines connaissances scientifiques. On ne peut raisonnablement soutenir que seules les personnes possédant une formation scientifique «suffisante» devraient présenter des témoignages touchant les aspects scientifiques d'une enquête.

Que l'activité scientifique ait ou non des répercussions politiques, il ne fait pas de doute qu'une enquête publique en montre l'aspect politique, en soulignant l'importance à attacher à certaines données et en suivant un processus mettant l'accent sur le débat public de l'information scientifique dans un langage à la portée des profanes. Dans la mesure où les postulats des scientifiques déterminent ce qu'il est possible ou non de savoir, les enquêtes constituent un moyen de mettre en évidence l'antagonisme des méthodes et des valeurs sous-jacentes.

Les controverses scientifiques sont souvent virulentes, même lorsqu'elles se déroulent dans les hautes sphères universitaires, et les attaques personnelles y sont monnaie courante. Pourtant, les scientifiques y exercent véritablement une activité scientifique. Quelle que soit l'influence de l'approche adoptée sur leurs conclusions, ils poursuivent systématiquement leurs investigations. Ils observent la réalité, matérielle ou sociale, et rappellent que leurs recherches peuvent être reprises par d'autres, et leurs résultats vérifiés expérimentalement. Ils accomplissent ces recherches au vu et au su de tous, de façon à ce qu'elles témoignent d'un attachement aux principes scientifiques et d'un souci poussé des détails. Voilà les normes de la science proposées au grand public, lesquelles régissent le comportement des praticiens des sciences et des individus appelés à présenter des données scientifiques lors des enquêtes.

Ce sont ces normes de la science, et non l'activité scientifique proprement dite, qui constituent les critères d'évaluation des méthodes d'enquête; et comme la science elle-même, ces normes reposent sur des postulats. Les participants aux enquêtes acceptent aussi ces postulats, qui président à l'élaboration des connaissances scientifi-

ques. C'est pourquoi nous examinons dans la présente Étude la contribution effective des sciences aux enquêtes publiques, par rapport à la conception idéale que s'en font les gens.

Les termes «scientifique» et «public» sont également pleins d'ambiguïté. Par exemple, le témoignage en matière scientifique d'un membre du public, lors d'une enquête, constitue-t-il une contribution «publique» ou «scientifique»? Le scientifique qui donne son avis sur une question de nature générale agit-il en sa qualité de «scientifique»? Les scientifiques ont-ils le monopole des sciences, et le public celui des questions d'ordre général?

Pour les fins de la présente Étude, nous avons élaboré une série de définitions pratiques en nous fondant sur le principe selon lequel ni les scientifiques ni le public ne détiennent un monopole en quelque domaine que ce soit. Ces définitions s'étant précisées au cours de l'Étude, nous en donnerons une description plus fouillée à la fin du document.

La contribution des sciences aux enquêtes publiques a pris différentes formes: témoignages, résultats de recherches et informations fournies aux différentes commissions, qui ont révélé la nature, la portée, l'ampleur et les incidences du phénomène ou du problème à l'étude; cette contribution était principalement constituée des «faits» tels que perçus par les personnes présentant des exposés. Dans certains cas, l'information scientifique fournie était le fruit de recherches originales poussées; dans d'autres, elle résultait d'une analyse de la littérature scientifique, ou d'expériences ou contacts personnels. Les données «scientifiques» présentées émanaient tant de scientifiques que de profanes.

Par ailleurs, la contribution des participants au plan politique a pris la forme de recommandations aux autorités: reproches concernant l'absence d'initiatives officielles, dans le passé, propositions au sujet des mesures envisagées par les responsables de l'enquête et recommandations à propos des décisions à prendre par les autorités publiques, en consultation avec les experts, dans l'avenir. Ces observations ont été le fait tant des scientifiques que des non-scientifiques.

Qui forme la collectivité scientifique? Il n'est pas facile de répondre à cette question:

- Les scientifiques qui œuvrent hors des ministères ou des universités sont-ils à juste titre qualifiés de scientifiques?
- Le membre du public ne possédant pas de formation scientifique mais connaissant bien la terminologie et les concepts techniques est-il un scientifique?
- Les économistes et les spécialistes des sciences sociales sont-ils réellement des scientifiques?
- Les titulaires de diplômes dans une discipline scientifique qui sont à l'emploi d'une administration publique ou d'une entre-

prise privée, mais qui n'accomplissent guère de recherche scientifique, ou même aucune sont-ils vraiment des scientifiques? Pour des raisons de commodité, nous considérons comme scientifiques les individus œuvrant dans les secteurs universitaire, privé et public, qui possèdent une formation scientifique universitaire et qui occupent des postes réservés à ces diplômés. Nous incluons dans cette catégorie les spécialistes des sciences sociales et les économistes qui estiment posséder une formation et accomplir des recherches scientifiques parce qu'ils emploient des «méthodes d'investigation scientifique».

Par souci de simplicité, nous donnons à l'expression «jugement scientifique» une acception très large. Le jugement scientifique sert à cerner les faits existants. Or, la détermination des faits est une opération complexe où entrent en ligne de compte des hypothèses reposant sur certaines valeurs. La détermination d'un «fait» peut se faire à partir de postulats ne relevant pas des sciences: tout dépend de la méthodologie employée. Cependant, dans notre définition du jugement scientifique, nous nous intéressons avant tout aux *intentions* et *perceptions* des parties concernées. Les jugements scientifiques sont le fait tant des scientifiques que des profanes.

L'élaboration des politiques consiste à proposer certaines voies d'action en vue de la prise de décisions. Les postulats reposant sur des valeurs, les priorités et les vues personnelles des responsables y jouent un rôle important.

Aux fins de la présente Étude, nous considérons que l'élaboration d'une politique est constituée par l'enchaînement des faits, des décisions, des interventions et des délibérations qui aboutit à l'adoption d'une mesure officielle. Elle comprend donc l'orientation du processus décisionnel et le train de décisions prises dans ce contexte. Les lignes de conduite adoptées par les autorités publiques peuvent être explicites ou implicites, le processus de leur élaboration comportant habituellement la prise de décisions officielles et officieuses.

Le terme «intervention» a normalement une signification juridique. Dans la présente Étude, toutefois, il est employé pour désigner un exposé présenté au cours d'une audience ou réunion publique par une personne ne faisant pas partie des cadres techniques ou des membres d'une commission d'enquête. Il sert à distinguer les contributions de ces personnes de celles des cadres de la commission ou des commissaires. Une intervention peut être le fait tant d'un avocat en complet-veston représentant un service d'utilité publique que d'un simple particulier.

Différence entre la démarche scientifique et le processus d'élaboration des politiques

Les méthodes employées par les scientifiques diffèrent de celles utilisées par les décideurs publics. L'activité scientifique consiste à ob-

server un phénomène et à déterminer les faits survenus ou existants. Sauf dans le cas des études toutes théoriques, les scientifiques fondent généralement leurs prévisions sur l'évaluation de la situation présente ou passée. Par ailleurs, l'évaluation scientifique a un caractère permanent. Les théories et hypothèses des scientifiques sont exposées dans les revues spécialisées et leurs travaux sont évalués par leurs collègues; mais les questions à l'étude reçoivent rarement une réponse définitive. Même les «lois» scientifiques universellement acceptées sont sujettes à une révision périodique. Les controverses entre scientifiques peuvent s'atténuer face à une solution apparente, mais pour refaire surface plus tard, et avec plus d'acuité.

L'élaboration des politiques constitue aussi un processus permanent, mais qui exige à certains moments la prise de décisions fermes, malgré les risques d'erreur. Les décisions tant scientifiques que politiques peuvent être irréversibles, mais le processus d'élaboration des politiques doit nécessairement aboutir à un résultat concret. La recherche des options possibles et le débat auquel elle donne lieu visent à déboucher sur des recommandations et à proposer des actions, et doivent se traduire par des décisions précises. La réévaluation est possible, et même courante, mais elle ne peut infléchir l'orientation choisie.

Ainsi une nouvelle évaluation de la sécurité des réacteurs nucléaires n'entraînerait-elle sûrement pas la fermeture des centrales, car ce serait revenir sur des décisions prises il y a vingt ans en matière de développement de la filière électronucléaire. Le processus d'élaboration des politiques officielles est toujours orienté vers l'avenir et concerne les répercussions des actions ou décisions envisagées. Il est donc essentiellement prospectif.

On comprend dès lors la difficulté d'harmoniser les considérations d'ordre scientifique et celles de nature politique, au cours des enquêtes publiques. Les scientifiques associés aux protaganistes de projets ou faisant partie de groupes d'action y participent volontiers, mais non pas les scientifiques indépendants. Les membres du public peuvent considérer l'enquête comme le pivot du débat scientifique, mais il ne faut pas s'étonner d'en voir un grand nombre rejeter les recommandations finales de la commission, sous prétexte qu'elles ne sont pas fondées sur une véritable «évaluation scientifique». Cependant, l'absence des scientifiques indépendants dans les enquêtes et le mécontentement du public peuvent se révéler inévitables en raison des antagonismes entre les participants.

Ces considérations nous amènent à nous poser les questions suivantes:

- Quelle est la nature des contributions des scientifiques à l'élaboration des politiques officielles, contributions qui peuvent varier considérablement ou même être incompatibles?

- Comment intégrer efficacement les considérations scientifiques et celles d'ordre politique, qui impliquent diverses modalités de décision?
- Quel rapport y a-t-il entre les contributions du public et celles des scientifiques au processus d'évaluation?
- Quelle est l'influence des différents processus (tels ceux mettant en cause les commissions d'enquête et les tribunaux ou les organismes réglementaires) sur la nature de l'évaluation ou la mise en œuvre des recommandations?

Autres questions

Dans la présente Étude, nous envisageons également une série de questions portant sur la nature et le rôle de l'activité scientifique dans les enquêtes publiques, en mettant en relief la genèse des différents dossiers examinés par les commissions d'enquête ou autres organismes publics:

- Les enquêtes donnent-elles habituellement lieu à l'élaboration d'une réglementation et, dans l'affirmative, quelle relation y a-t-il entre ces deux mécanismes?
- Comment s'effectue l'évaluation, suite à la présentation du rapport d'une commission d'enquête?
- Quel rapport existe-t-il entre les commissions d'enquête, d'une part, et les tribunaux, les comités parlementaires et les autres organismes de recherche, d'autre part?
- Quel rapport y a-t-il entre l'apport des scientifiques et celui du public, lors d'une enquête?
- Quel est l'effet des diverses pratiques et méthodes suivies par les commissions d'enquête pour s'acquitter de leurs mandats?

La nature des questions scientifiques

L'évaluation scientifique revêt différentes formes, dans les enquêtes publiques. Dans la présente Étude, nous en examinons trois types:

1. L'évaluation, effectuée pour l'audience publique tenue par un organisme réglementaire, des questions évoquées par le développement d'une nouvelle technologie. Il s'agit alors d'évaluer la nécessité ou l'opportunité de certaines orientations ou applications de la technologie en question, dont les incidences, les possibilités et certaines caractéristiques ne sont pas toujours bien connues.

2. L'évaluation effectuée suite à la présentation d'un projet. Il s'agit alors essentiellement d'évaluer les répercussions possibles de l'action proposée et, souvent accessoirement, de déterminer les mesures à prendre pour en atténuer les effets négatifs.

3. L'évaluation d'un produit commercial éventuellement dangereux. On évalue alors la nature du produit, les incidences de son utilisation, et parfois ses modalités d'emploi.

Dans le premier cas, l'évaluation est nécessitée par le développement d'une nouvelle technologie, qui n'est pas nécessairement l'objet de l'audience publique; elle envisage les problèmes, souvent d'ordre économique, causés par l'introduction de la technologie en question.

Dans le deuxième cas, l'évaluation fait suite à une proposition provenant habituellement de l'entreprise privée mais pas toujours; elle peut toutefois porter sur des questions de nature plus générale, par exemple sur la nécessité d'«élaborer une vue d'ensemble» de la question.

Dans le troisième cas, l'évaluation scientifique vise souvent à dresser la liste complète des caractéristiques d'un produit d'utilisation générale.

Parmi les enquêtes dont les caractéristiques ont été examinées, celle concernant la fusion de Télésat Canada et du RTT offre le meilleur exemple d'évaluation d'une nouvelle technologie. La détermination, par un organisme public, des incidences du développement des télécommunications acheminées par satellite a été occasionnée par une demande de modification du régime sociétaire de la compagnie canadienne qui était propriétaire-exploitante des satellites.

Le développement de la technologie des satellites, grâce aux efforts conjoints des secteurs public et privé, est un sujet de fierté pour les Canadiens. Les télécommunications par satellite et les techniques connexes constituent l'une des chevilles ouvrières de la politique canadienne d'expansion des exportations. Cependant, les questions soulevées par l'introduction de cette nouvelle technologie ne sont examinées que depuis peu.

On s'est surtout intéressé à l'aspect économique de la question, mais sans en négliger les apects réglementaires et sociaux. À l'heure actuelle, les répercussions de cette technologie sur ces deux derniers plans constituent une menace pour la réglementation de la radiotélédiffusion, et pour la vie sociale et culturelle des collectivités nordcanadiennes. Malgré la tenue d'une seconde audience publique, depuis lors, cette nouvelle technique de télécommunications a provoqué une paralysie apparente des activités, dans cette région du pays.

Les trois enquêtes sur la filière électronucléaire montrent bien que les enquêtes publiques servent à l'évaluation de certains projets. Malgré le nombre d'audiences qui ont eu lieu, la question fait encore l'objet d'un débat public, et nombreux sont ceux qui prétendent que les évaluations faites sont très déficientes. La répartition des compétences entre les administrations fédérale et provinciales pose un problème de taille. En effet, les trois enquêtes en question étaient du

ressort des provinces, mais les dossiers à l'étude relevaient principalement de l'Administration fédérale, et les organismes concernés étaient sous la tutelle de l'État. Il est donc opportun d'envisager les relations fédérales-provinciales dans le contexte de l'évaluation de projets précis.

Le cas des deux substances très différentes, mais susceptibles l'une comme l'autre de présenter des dangers, offre l'occasion d'étudier le rôle des administrations publiques dans l'évaluation des produits d'utilisation publique. Les deux enquêtes permettent de saisir la nature de la réglementation et du processus d'élaboration des normes, et de comprendre le rôle des associations vouées à la protection du public contre les produits éventuellement dangereux. Dans ces cas, les organismes scientifiques n'effectuent pas de prospective, mais exercent leur fonction traditionnelle d'évaluation. Le public constitue alors un sujet d'expérimentation, bien qu'il soit également possible de réaliser de grandes études en laboratoire.

Première partie:

Le rôle de la prospective technologique dans les enquêtes — Le développement de la filière électronucléaire dans trois provinces

Le développement de la filière électronucléaire a fait l'objet d'une prospective technologique dans le cadre d'une enquête ou d'une audience publique en Ontario, au Nouveau-Brunswick, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. La commission d'enquête instituée par les autorités de cette dernière, et dirigée par le Dr David Bates, au sujet de la salubrité et de la sécurité des mines d'uranium n'ayant pas présenté son rapport au moment de la rédaction de la présente Étude, nous n'en ferons pas l'analyse.

Le développement de la filière électronucléaire est en majeure partie du ressort de l'Administration fédérale, par le truchement d'organismes tels que l'Énergie atomique du Canada limitée (EACL) et la Commmission de contrôle de l'énergie atomique (CCÉA), mais les administrations provinciales exercent certaines fonctions réglementaires en ce domaine. Toutes les enquêtes envisagées ici ont surtout intéressé des protagonistes provinciaux mais l'une d'elles a été organisée par l'Administration fédérale. Certains organismes fédéraux ont fourni des descriptions de leurs activités en ce domaine et leurs représentants ont parfois été contre-interrogés, et l'État est parfois intervenu dans des dossiers à caractère provincial. Dans une certaine mesure, l'orientation provinciale de ces enquêtes a écarté le débat de la question électronucléaire, qui en était le thème central.*

Les enquêtes envisagées dans la présente Étude ont été motivées par des considérations énergétiques ou écologiques. La technologie électronucléaire constituait la toile de fond du débat, mais le mandat et les travaux des différentes commissions ont fait de ces enquêtes des mécanismes d'examen des aspects énergétiques et écologiques de la question.

Comme le dossier électronucléaire a souvent été débattu lors des enquêtes envisagées, il convenait de décrire le rôle des divers organismes responsables de la réglementation des activités en ce domaine; c'est pourquoi nous faisons plus bas l'historique du développement de la filière électronucléaire au Canada et nous indiquons les lignes de pensée de ses principaux artisans[1,2,3]. Nous verrons ainsi l'abîme qui sépare les aspirations de la population, exprimées lors des enquêtes, des réalités perçues par les organismes réglementaires.

La politique électronucléaire canadienne a vu son orientation modifiée radicalement au cours des trois dernières décennies. On peut distinguer trois périodes pendant lesquelles les modalités de prise de décisions, les questions traitées et la nature de l'évaluation scientifique traduisent un changement progressif de politique en ce

*On peut obtenir du Conseil des sciences des rapports détaillés sur chacune de ces études de cas.

domaine. La première période s'étend de la Seconde Guerre mondiale jusqu'à 1963, année où fut réalisée en Ontario la première étude de faisabilité concernant les réacteurs nucléaires industriels. La période de 1963 à environ 1971 est celle où ont été prises la plupart des décisions ayant trait à la mise sur pied d'un potentiel canadien de production d'énergie électronucléaire. La troisième période, de 1971 à aujourd'hui, est marquée par l'émergence du débat public au sujet de l'énergie électronucléaire.

La première période se caractérise par l'élaboration de décisions officieuses, presque secrètes, dans un cadre très restreint. Les recherches, accomplies en majeure partie sous les auspices de l'Énergie atomique du Canada limitée, étaient axées sur l'élaboration du savoir-faire technique et on ne s'intéressait guère à l'aspect sécuritaire. Le secteur universitaire prit part aux travaux vers la fin de cette période, en se limitant au développement technique. Selon les participants aux premières réunions d'experts, on n'a pas alors envisagé en détail l'opportunité de développer la filière électronucléaire, ni la question de la sécurité des réacteurs. Les décideurs y voyaient surtout une nouvelle technologie promise à un grand avenir, et, à l'origine, une source de profits pour l'industrie des réacteurs.

Cette période s'est inscrite sous le signe de la coopération: ventes canadiennes de radionucléides d'intérêt militaire aux États-Unis, expériences canado-britanniques et relations nouées par l'Énergie atomique du Canada limitée. Le secteur industriel n'ayant pas obtenu les avantages escomptés, peut-être en raison du coût élevé de l'effort de développement technique nécessaire et de l'importance des risques encourus, le secteur public prit à sa charge le développement de la filière électronucléaire. Le progrès industriel, pourtant indissociable du progrès technique, lui céda provisoirement le pas. Dès 1962, toutes les grandes décisions concernant l'orientation et l'envergure de la politique électronucléaire canadienne étaient prises.

C'est au cours de la période de 1963 à 1971 qu'on décida la construction de chacune des grandes centrales électronucléaires canadiennes, notamment le vaste potentiel ontarien. Le réacteur nucléaire CANDU apparut comme la clé du progrès industriel et un moyen d'améliorer la balance commerciale du pays, et partant d'assurer sa croissance économique. Des normes furent élaborées, les modalités de fonctionnement des organismes réglementaires furent fixées, et les tribunaux examinèrent et confirmèrent la validité de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique.

On commença alors à prendre conscience des dangers de l'extraction des minerais uranifères, mais bien peu des rapports publiés à ce sujet suscitèrent un débat public. Les premiers groupes d'action antinucléaire portèrent surtout leur attention sur la course aux armements nucléaires.

Au cours de cette période, l'effort de développement technique des réacteurs nucléaires et l'exploitation des gisements d'uranium furent accomplis presque exclusivement par des entreprises publiques. La branche d'extraction de l'uranium, une fois privée des contrats d'achats lucratifs accordés par les entreprises étatsuniennes et de ses débouchés à l'étranger suite aux impératifs de la politique extérieure du Canada, tomba dans le marasme. L'État prit des mesures pour ouvrir des débouchés, ou tout au moins pour susciter une demande régulière. Les hommes politiques ne s'intéressaient pas encore sérieusement à la sécurité des installations électronucléaires en 1971-1972.

Ce n'est qu'à partir de 1970 qu'ils se penchèrent sur ce dossier. Cette année-là, un Groupe de travail de l'*Ontario Hydro* mena, dans le cadre d'une enquête officieuse sur les activités et les méthodes de planification de cet organisme, l'une des premières études sur la sécurité des installations électronucléaires. Le rapport de ce Groupe, rédigé par MM. Arthur Porter et Philip Lapp[4], concluait à la sécurité de la filière électronucléaire. Cette étude avait été entreprise pour des raisons financières, l'Ontario Hydro ayant décidé d'engager de fortes sommes pour le développement de la filière électronucléaire et de certains autres procédés. Plusieurs rapports sur la sécurité préparés au cours de la période précédente furent publiés, et les médias emboîtèrent le pas. On créa toute une série de mécanismes d'enquête: comités, offices et commissions d'enquête. Les groupes d'action, préoccupés à l'origine par l'aspect écologique des plans de l'*Ontario Hydro*, se jetèrent dans la mêlée.

Ceux-ci en vinrent à jouer un rôle déterminant sur ce plan. La question de la sécurité des installations électronucléaires fut exposée au grand jour et la politique électronucléaire fut inscrite au programme des divers partis politiques et corps législatifs. Le débat électronucléaire était axé auparavant sur le progrès technique ou industriel du pays; mais l'intervention massive de l'État en matière de développement technique l'avait désamorcé et, sous l'action de la crise pétrolière de 1973, l'accent fut dès lors mis sur les aspects énergétiques.

Comparé aux autres modes de production thermique d'énergie, qui dépendent des combustibles fossiles, l'option électronucléaire semble attrayante. La prospérité du marché de l'uranium canadien, notamment grâce aux interventions de l'État, constitue un argument en faveur de l'adoption de cette formule. Cependant, les partisans des énergies non polluantes, tel Amery Lovin, n'avaient pas encore fait entendre leur voix dans le débat sur le développement de la filière électronucléaire[5].

Le programme canadien de développement de la technologie électronucléaire était dès lors en place, du moins dans ses grandes lignes. Il incombait alors aux autorités publiques d'intégrer ce

programme à une stratégie énergétique d'ensemble et à préciser les modalités de prise en considération des aspects sanitaire et sécuritaire, malgré les objections des groupes hostiles à cette option.

Nous nous engageons maintenant dans la quatrième phase: les données essentielles du problème étant connues de la plupart, il reste à s'interroger sur la nature et le choix des directions à prendre. Tout porte à croire que cette période se caractérisera, non pas tant par un effort d'investigation et de diffusion des résultats des recherches, que par une campagne de soutien actif et un processus contradictoire. Si, comme certains participants au débat l'ont prétendu, il s'agit d'une question de valeurs, le débat prendra éventuellement une tournure politique.

La réglementation

D'autres Études décrivent la nature du dispositif réglementaire en matière électronucléaire[6-10]; nous nous bornerons ici à examiner le rôle et les principes d'action des organismes chargés de cette fonction.

*La Commission de contrôle de l'énergie atomique**

Cette Commission n'est pas appelée, de par la loi, à participer au choix des sites d'aménagement des installations nucléaires, mais on peut lui demander d'examiner certaines conditions particulières et de donner son avis concernant les caractéristiques géologiques, hydrologiques ou séismologiques du site envisagé. Elle peut parfois offrir à cette fin des services d'experts-conseils, mais n'affecte généralement à cette tâche qu'un nombre restreint de consultants (par exemple une demi-année-homme). Comme le faisait observer un cadre de la Commission:

> «Nous n'avons jamais pris une part active au déroulement de la première phase, soit celle de l'élaboration des décisions et du choix de l'emplacement. Notre attitude est la suivante: l'entreprise d'utilité publique ou la société minière qui a décidé de construire une centrale doit consulter la population locale pour savoir si celle-ci accepte l'implantation de cette centrale dans la région. Notre rôle consiste simplement à déterminer si le projet envisagé répond aux nécessités».

En revanche, la Commission est responsable de l'octroi du permis de construire. Tout au long de l'aménagement des installations, elle poursuit sa tâche de consultant et supervise la réalisation des plans. Elle exige alors du proposant une description précise du projet

*Ce n'est pas là l'attitude officielle de la Commission; ces conclusions se dégagent des entrevues accordées par plusieurs cadres de la Commission, d'entretiens avec des représentants d'organismes apparentés, et d'un certain nombre de déclarations publiques faites principalement lors d'enquêtes.

(plus détaillée encore depuis quelques années), une évaluation préliminaire des conditions de sécurité, et un aperçu de la fiabilité des installations.

La Commission délivre ensuite au maître de l'ouvrage un permis d'exploitation, à condition que les plans aient été respectés et qu'il dispose de l'équipement et des moyens appropriés. Il s'agit essentiellement d'une vérification technique, les responsables de la délivrance des permis n'étant généralement chargés que de superviser l'exécution des plans et devis du proposant.

Jusqu'à ces dernières années, les processus de conception et d'évaluation des installations se déroulaient presque parallèlement; c'est ce qui s'est produit à Douglas Point, à la Pointe Lepreau et pour le réacteur de démonstration construit à Rolphton, en Ontario. Maintenant le processus de conception est amorcé un peu plus tôt.

Il importe de remarquer que la Commission compte sur la bonne volonté du détenteur éventuel d'un permis d'exploitation, qui est censé lui faire connaître ses plans concernant la mise en œuvre de ses programmes de contrôle de la qualité et le respect des normes sécuritaires. La Commission ne dispose pas d'installations de recherche proprement dites; elle doit recourir aux laboratoires de l'Énergie atomique du Canada limitée, situés à Chalk River, en Ontario, et au *Whiteshell Nuclear Research Establishment*, au Manitoba. Elle accorde toutefois des subventions de recherche, principalement aux universités. Elle dispose d'un effectif d'environ 180 spécialistes, et celui-ci s'accroît régulièrement. La Commission entretient des rapports avec l'Association canadienne de normalisation (ACNOR); elle attache de l'importance à la fixation des normes en matière électronucléaire mais, comme l'a fait observer un de ses cadres, elle «n'a pu s'y consacrer sérieusement, faute de personnel».

Selon la Commission, il n'existe pas de droit automatique au permis de construction d'une centrale électronucléaire. Aussi possède-t-elle une grande latitude d'action en matière de réglementation, laquelle cependant n'est pas considérable. Le droit à une audience en bonne et due forme ne semble s'appliquer qu'en cas de retrait d'un permis; mais ce principe est actuellement contesté. Même alors, la nature de l'enquête peut ne pas être définie précisément. En général, la Commission préfère considérer la demande comme «non fondée» plutôt que de la rejeter catégoriquement. Comme l'a signalé un fonctionnaire de la Commission: «Si nous refusons d'accorder un permis de construction à l'emplacement proposé, cela suppose que nous sommes disposés à étudier un autre *plan soumis par le proposant, s'il est meilleur*».

Il convient ici de souligner plusieurs aspects de la politique de la Commission en matière d'octroi de permis.

La Commission ne se considère pas comme un organisme officiel chargé d'agréer les projets d'aménagements énergétiques ou de

centrales électronucléaires. Aussi n'envisage-t-elle pas l'opportunité d'un projet et ne procède-t-elle pas par appels d'offres. L'absence d'organismes chargés d'envisager tous les aspects de la filière électronucléaire ne constitue pas une lacune grave. Les commissions de prospective d'environnement jouent à cet égard un rôle déterminant, qui comble en grande partie les lacunes du mandat de la CCÉA. Celle-ci fait des évaluations techniques qui n'exigent pas la tenue d'audiences publiques. Les autres décisions incombent au Cabinet, et la Commission ne tient pas à s'en occuper.

La CCÉA exerce une fonction de surveillance, quoique indirectement. Elle veille avant tout à l'adéquation des plans et des mesures administratives assurant la supervision des opérations. Elle estime que l'adoption de méthodes appropriées de surveillance constitue une garantie de sécurité, et elle s'occupe surtout d'évaluer les méthodes envisagées. Ainsi la Commission estime-t-elle logique d'effectuer 90 pour cent de l'évaluation avant de délivrer le permis, en la faisant porter sur les aspects des études techniques et non sur des considérations financières ou sur les incidences sociales du projet. Elle encourage les exploitants à exercer eux-mêmes la fonction de surveillance, en partant du principe que «les gens avec qui nous traitons sont foncièrement honnêtes» (au dire même d'un agent de la Commission).

La Commission affecte à chaque nouvelle centrale des observateurs qui assistent aux réunions pour avoir une vue d'ensemble des activités. Une fois assurée que les principaux problèmes de mise en train sont résolus et que les mécanismes appropriés sont en place, la Commission effectue une analyse rapide des rapports de suivi présentés par les exploitants.

Pour fixer les conditions d'obtention du permis, la Commission étudie les recommandations d'un organe d'évaluation des prospectives d'environnement, mais se fie avant tout à son propre jugement indépendant. Jusqu'à ces derniers temps, elle s'en remettait presque exclusivement aux spécialistes de l'Énergie atomique du Canada limitée et de l'*Ontario Hydro*. Comme l'a indiqué une personne interrogée, «on pourrait dire que les plans de l'Hydro ont simplement été examinés par la Commission».

Celle-ci a un penchant pour la création de comités. Elle en a mis sur pied un grand nombre, comprenant approximativement 250 membres (alors que ses propres effectifs ne comprennent qu'environ 50 employés). Ces comités, qui se réunissent rarement, étudient les demandes de permis, contestent parfois la demande de certains proposants et présentent des recommandations à la Commission.

Cette propension à créer des comités a beaucoup diminué, mais elle apparaît encore dans le nouvel organigramme proposé pour la Commission[11]. Les comités permettent de réunir des représentants de divers organismes ou ministères, qui possèdent des connaissances

spécialisées ou des compétences appropriées. Cependant, certaines des personnes interrogées ont signalé que les priorités politiques des divers ministères prenaient parfois le pas sur les considérations techniques en jeu. La responsabilité du développement de la filière électronucléaire incombant à la fois à la Commission de contrôle de l'énergie atomique du Canada, à Énergie, Mines et Ressources Canada (dont relève la première), et aux ministères fédéraux et provinciaux de l'Environnement, de la Santé et du Travail, il est indispensable de concerter les efforts de tous ces organismes. La coordination des activités des comités ministériels évite aussi à la Commission d'avoir à se doter d'un vaste potentiel de recherche, même si seuls certains ministères participants sont en mesure d'accomplir leur propre effort de recherche.

Les nouveaux comités auront un rôle moins technique à jouer, mais disposeront d'un mandat plus vaste; ils assureront, selon un cadre de la Commission, «une meilleure vue d'ensemble, presque une garantie de qualité de nos services, et une orientation en matière de principes d'évaluation technique». Comme les comités auront un rôle consultatif, la Commission devra assumer une plus grande responsabilité en matière de recherches. Jusqu'ici, deux nouveaux comités ont été nommés: un comité interne de sécurité et un comité de radioprotection, chargé d'étudier les normes et les besoins en ce domaine. La Commission s'efforce également de mettre sur pied un comité de sûreté des installations électronucléaires mais, au moment de la rédaction de la présente Étude, elle n'en avait pas encore déterminé les attributions ni la composition.

Il ne faut pas s'attendre que la Commission, même sous sa nouvelle forme, prenne des décisions en matière de politique électronucléaire, de sûreté des installations ou d'opportunité des projets envisagés, ni qu'elle tienne ses séances publiquement. Il ne fait pas de doute que le remaniement et la perceptivité plus grande de la Commission lui ont permis de mieux s'acquitter de sa tâche, mais celle-ci comporte des exigences bien précises, et rien n'indique pour le moment que la Commission souhaite voir modifier son mandat.

*L'Énergie atomique du Canada limitée**

Cette société est responsable du développement de la filière électronucléaire au Canada. Elle a été le protagoniste des grands projets réalisés en ce domaine au pays, et elle est chargée des programmes de recherche pertinents, du financement des activités et, parfois, de l'exploitation des centrales électronucléaires. L'EACL relève direc-

*Encore une fois, la ligne de pensée de l'EACL décrite ici ne reflète pas sa position officielle; elle ressort des entretiens que nous avons eus avec des fonctionnaires de l'EACL, de la Commission de contrôle de l'énergie atomique et de l'État et avec des personnes non associées directement à l'EACL, et des témoignages présentés par certains de ses agents lors des enquêtes considérées.

tement du ministre d'Énergie, Mines et Ressources Canada, et elle collabore étroitement avec les compagnies d'électricité œuvrant dans le secteur électronucléaire. Son rôle varie selon les circonstances et l'aptitude de la compagnie d'électricité à assurer le développement technique par ses propres moyens.

L'ÉACL met en œuvre des programmes de recherche fondamentale, de recherche industrielle et de recherche appliquée. Ces dernières années, son effectif de chercheurs s'élevait à plusieurs centaines de personnes. Dans le cas de la recherche fondamentale, qui représente environ 30 pour cent de l'effort accompli, l'ÉACL encourage ses scientifiques à publier les résultats de leurs travaux. Elle réalise une partie de ses travaux de recherche industrielle en collaboration avec la Commission de contrôle de l'énergie atomique. Une part des travaux de recherche appliquée est impartie au secteur privé, habituellement à des cabinets d'experts-conseils, habitués à envisager les aspects pratiques des problèmes.

L'ÉACL souligne l'importance des relations publiques, organise des visites de ses établissements de recherche et prône l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques; pourtant, on la considère souvent comme une entreprise fermée, voire secrète. Les entrevues menées dans le cadre de la présente Étude montrent que l'ÉACL fait preuve à l'égard du public d'un certain militantisme. Selon un cadre de la société, «celle-ci a beaucoup à apprendre sur la manière de présenter l'information au public, mais elle a plutôt tendance à étudier les attitudes de celui-ci dans le but de les influencer». Elle semble persuadée qu'une grande partie de la population est mal informée au sujet de la question nucléaire, et s'en désintéresse.

Tout porte à croire que l'Énergie atomique du Canada limitée ne considère pas les enquêtes publiques comme particulièrement utiles pour l'élaboration des lignes de conduite officielles. Elle estime que les tribunes publiques n'ont qu'une utilité restreinte, en partie parce que le public est mal informé et aussi parce qu'«un rassemblement populaire n'est pas un bon moyen de communiquer de l'information». Comme l'a mentionné l'une des personnes interviewées: «L'ignorance du public est incompatible avec la démocratie».

S'il est vrai que le débat électronucléaire en cours foisonne d'informations erronées, l'enquête publique «n'est guère un moyen convenable de l'éclairer» selon l'ÉACL. Un de ses cadres a fait observer que l'enquête publique en matière électronucléaire prend parfois l'allure d'un procès, «intenté peut-être davantage à l'*Ontario Hydro* qu'à l'ÉACL». Les séances des commissions d'enquête peuvent se transformer en «foires» et elles ne se prêtent pas toujours au débat: «la réputation des enquêtes publiques est peut-être surfaite».

On estime que les groupes d'action disposent d'«informations incomplètes» et qu'ils ne prennent connaissance que de certains documents. Ils ne seraient pas en mesure d'obtenir des données des

milieux scientifiques: ces groupes, et les commissions d'enquête elles-mêmes, «utilisent les données scientifiques hors contexte». Par ailleurs, la collectivité scientifique semblerait réticente à participer à une enquête en matière électronucléaire en raison du temps nécessaire pour préparer une argumentation rigoureuse et solide qui soit à la portée du grand public.

Il ressort des témoignages présentés par des agents de l'EACL, lors des enquêtes examinées ici, que la question essentielle est celle du «risque relatif» associé à la production de l'énergie électronucléaire. Comme l'a signalé un cadre de la société, «la vie humaine ne va pas sans risques. Il importe de tenir compte de ceux-ci, et de les envisager dans leur propre contexte». Cet argument semble avoir beaucoup de poids, car nombre de rapports de commissions d'enquête en font état.

De l'avis de l'EACL, le public ne fait pas suffisamment confiance aux organismes qui élaborent et mettent en œuvre la politique électronucléaire. Ce phénomène s'expliquerait en partie par la méfiance des gens à l'endroit des grands organismes sociaux et par leur préférence pour les organismes de petite taille, tendance réprouvée par certains cadres de l'EACL. Il est aussi imputable à l'attitude de celle-ci en matière de relations publiques, l'EACL paraissant estimer qu'il vaut mieux sensibiliser les gens à une question que d'en faire l'objet d'un débat public. Comme le disait un cadre de la société: «Comment convaincre les gens que personne ne veut les tromper?»

L'information du public au sujet du dispositif réglementaire comporte, selon les personnes interrogées, certains avantages, mais également de graves inconvénients, car la modification des relations entre l'exploitant et l'organisme réglementaire engendrerait un climat de surveillance mutuelle. L'EACL soutient que si elle établit une réglementation précise, comme le souhaitent certains, la tâche d'assurer l'adéquation des plans des installations, qui incombe normalement aux exploitants, devrait être assumée par un organisme public, ceux-ci ne se sentant plus obligés de prendre la responsabilité complète de leurs actes.

Le rôle de la Commission de contrôle de l'énergie atomique est de fixer les règles, et celui de l'EACL, selon un de ses cadres, «de les observer ou de les améliorer, et de collaborer avec les compagnies de distribution d'électricité», et non, comme on le croit généralement, «de promouvoir certains projets». L'EACL semble estimer qu'elle est au service de ces compagnies, qui répondent de leurs actes devant les autorités publiques.

L'Association nucléaire canadienne (ANC)

Cette Association a pris une part active aux travaux de la Commission Porter, en intervenant au cours de chaque phase du débat. Créée en 1960, elle regroupe des consultants, des entrepreneurs, des organismes de l'État, des sociétés pétrolières, gazières et minières, et

des entreprises d'utilité publique. Elle entretient des rapports avec des organisations internationales et d'autres associations nationales, et compte des représentants au sein de plusieurs comités, parmi lesquels ceux de l'Association canadienne de normalisation. Elle publie aussi des documents.

L'Association dispose d'un certain nombre de comités chargés de diverses responsabilités: codes, normes et méthodes utilisées, progrès économique, enseignement, main-d'œuvre, technologie et sûreté, assurance-risques nucléaires, et relations publiques.

Selon l'ANC, la «principale entrave au développement de la filière électronucléaire . . . est l'ignorance et la déformation des faits en ce domaine».

Au dire d'un membre du conseil d'administration de l'Association, l'attitude du public canadien reflète celle de ses voisins du Sud. Selon lui, les problèmes existant au Canada étant très différents de ceux qui se posent aux États-Unis, cette transposition n'est pas justifiée. Il a fait l'observation suivante:

> «Il y a plusieurs années, l'ACN a entrepris de sonder l'opinion publique pour déterminer les motifs d'un comportement qui lui paraissait illogique. Elle a constaté que plus de la moitié des Ontariens ignoraient qu'on pouvait tirer de l'énergie du noyau atomique, même s'ils ont des opinions bien précises au sujet de la filière électronucléaire».

Selon la même personne, l'EACL a joué jusqu'à ces derniers temps un rôle prédominant au sein de l'Association nucléaire canadienne; elle a depuis cédé la place à l'*Ontario Hydro*, se contentant de fournir des services techniques à celle-ci et aux autres branches de l'industrie électronucléaire.

À son avis, les rapports entre l'EACL et les autres membres de l'Association nucléaire canadienne n'ont pas toujours été faciles:

> «Leurs rapports ont toujours été tendus parce que le secteur privé estime que l'EACL a commis une grave erreur en ne lui confiant pas la conception des réacteurs nucléaires. Le meilleur prototype existant au Canada est celui de Whiteshell, au Manitoba, conçu et construit par la société Générale électrique du Canada limitée. Il n'a jamais causé le moindre ennui. Réalisé au coût prévu, il a procuré des bénéfices au maître de l'ouvrage».

L'Association nucléaire canadienne participe activement aux travaux des comités de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, et on estime que cela ne pose pas de problèmes:

> «Il n'y a pas vraiment d'antagonisme car, contrairement à ce que pensent nombre de gens, l'industrie n'a pas intérêt à fabriquer un produit de mauvaise qualité, et elle s'efforce de donner le meilleur produit qui soit à un coût raisonnable. C'est le fondement du régime de l'entreprise privée. . . qui attache beaucoup d'importance à l'aspect sécuritaire».

La position de la Commission de contrôle de l'énergie atomique en matière de sécurité a été décrite par l'un de ses membres:

«Contrairement à bien des gens, les représentants de l'ANC affirment qu'il n'est pas nécessaire de démontrer la sécurité d'un produit avant d'en faire l'essai, ce qui est irréalisable».

III. L'analyse des prospectives d'environnement à la Pointe Lepreau

L'audience publique tenue suite à la soumission présentée par la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick (CÉÉNB) pour la construction d'une centrale électronucléaire à la Pointe Lepreau revêt beaucoup d'importance pour ceux qui s'intéressent aux prospectives d'environnement. Ce fut là le premier essai public du nouveau Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE); il a mis en évidence les problèmes posés par ce mécanisme et la nécessité de le réformer. Le PEEE a fait l'objet de plusieurs études d'envergure[1,2], où le cas de la centrale de la Pointe Lepreau occupe une place importante.

Pour les citoyens du Nouveau-Brunswick, la seule manifestation «publique» organisée dans le cadre du projet électronucléaire de la Pointe Lepreau a été l'assemblée populaire d'une journée tenue à ce propos. Partisans et adversaires de la technologie nucléaire admettraient volontiers que cette réunion, tout comme le PEEE lui-même, ont été intégrés artificiellement au processus de réalisation. L'assemblée organisée par les responsables du PEEE, malgré son utilité restreinte, a tout de même constitué une nouvelle tribune et un nouvel instrument pour l'examen des questions d'environnement évoquées par le débat nucléaire. Cependant, tout compte fait, même cette innovation s'est révélée insatisfaisante.

Historique et contexte

C'est en 1961 que les autorités publiques du Nouveau-Brunswick ont commencé à s'intéresser au développement de la filière électronucléaire; cependant pendant plusieurs années, elles ont estimé que l'implantation d'une centrale nucléaire dans la province était une

entreprise irréalisable. La technologie disponible était alléchante, mais sa mise en œuvre posait des problèmes d'ordre économique, la taille des réacteurs nucléaires utilisés en Ontario ne convenant pas aux besoins plus modestes du Nouveau-Brunswick. Au cours de cette période, le directeur général de la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick siégeait au conseil d'administration de l'Énergie atomique du Canada limitée et était informé des avantages de la technologie nucléaire.

C'est aussi au cours de cette période que la population commença à s'intéresser à la question, comme en font foi les lettres ouvertes publiées alors dans les différents journaux de la province. Quelques comités de citoyens firent leur apparition et, en 1969, la section provinciale nouvellement créée de la Voix des femmes tint des réunions au sujet des aménagements électronucléaires au Nouveau-Brunswick.

En 1971, la CÉÉNB était prête à entreprendre les démarches nécessaires. La construction de la grande centrale de Colson Cove était terminée et, comme le disait un cadre de la Commission:

> «Notre objectif était de produire de l'énergie à des coûts comparables à ceux des compagnies d'électricité les plus efficaces en Amérique du Nord. Comment le faire sinon en nous dotant des mêmes moyens et équipements techniques qu'elles. Or, il n'existe pas de chutes Churchill ni de Baie de James au Nouveau-Brunswick».

Entre 1970 et 1978, les cadres de la CÉÉNB ont rencontré des représentants de l'ÉACL et visité des centrales électronucléaires étatsuniennes. Estimant qu'une fois les crédits nécessaires débloqués, ils pourraient envisager la construction d'une centrale électronucléaire, ils s'efforcèrent d'abord et avant tout de déterminer le type d'installation approprié.

Le conseil des ministres du Nouveau-Brunswick fut rapidement saisi de la question. Le président de la CÉÉNB en faisant partie, les membres du Cabinet purent suivre le déroulement des activités en ce domaine. La CÉÉNB n'est soumise à aucune réglementation, mais elle fait rapport au Cabinet et planifie ses activités en accord avec celui-ci. En 1972, M. Richard Hatfield, alors Premier ministre du Nouveau-Brunswick, entama des pourparlers avec l'Énergie atomique du Canada limitée et Énergie, Mines et Ressources Canada au sujet de la construction d'une centrale électronucléaire dans la province.

Un autre ministère fédéral, celui de l'Expansion économique régionale (MEÉR), a participé aux travaux. Il soutenait qu'il fallait tenir compte des besoins du Nord-est du Nouveau-Brunswick, qui connaît des difficultés économiques. Les autorités publiques se déclarèrent en faveur de cette action, et les maires et conseillers municipaux de la région adoptèrent une résolution demandant à la CÉÉNB d'envisager

la construction d'une centrale électronucléaire dans leur territoire. Le Premier ministre rencontra des porte-parole de la municipalité de Bathurst, située dans la région en question, et ceux-ci lui firent part de la disposition favorable d'une partie de la population à l'égard de l'implantation d'installations nucléaires. Cependant, comme il eût coûté plus cher, en l'absence d'aide financière spéciale du MEÉR, de construire et d'exploiter une centrale sur le littoral nord que sur la côte sud, l'Administration provinciale renonça à inscrire sa stratégie de développement électronucléaire dans le cadre d'un programme de développement régional.

On envisageait à l'origine d'aménager une centrale électronucléaire couplée à une usine d'eau lourde, celle-ci devant absorber l'excédent d'énergie électrique produite par la centrale au cours des premières années, jusqu'à ce qu'elle serve à satisfaire les nouveaux besoins énergétiques de la province.

En 1972, le Comité consultatif pour la sécurité des réacteurs (CCSR) auprès de la Commission de contrôle de l'énergie atomique et Énergie, Mines et Ressources Canada envisagèrent différents sites de construction. Au milieu de l'année, la CÉÉNB élabora un projet mixte de centrale nucléaire et d'usine d'eau lourde et, parallèlement, demanda à l'Office national de l'énergie l'autorisation d'exporter de l'électricité aux États-Unis.

La crise pétrolière de 1973 fournit à la CÉÉNB l'argument dont elle avait besoin, la construction de centrales électronucléaires constituant un moyen logique de pallier les difficultés qui en résulteraient. Au milieu de la même année, le processus du choix de l'emplacement d'une centrale était amorcé, en partie suite à une réunion de cadres de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, de la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick, du ministère de l'Expansion économique régionale, d'Énergie atomique du Canada limitée et d'Environnement Canada. En octobre, le nombre des emplacements envisagés, qui atteignait à l'origine vingt-six, n'était plus que de cinq, dont celui de la Pointe Lepreau.

Le public prit dès lors une plus grande part au débat sur la filière électronucléaire, mais dans un sens différent, et plusieurs députés posèrent des questions en Chambre. Des comités d'action antinucléaire virent le jour à Dalhousie et à Frédéricton, et adressèrent des lettres aux journaux locaux pour réclamer un examen public des plans de la CÉÉNB. Les responsables du programme fédéral intitulé «L'homme et les ressources», visant à encourager le débat public et à susciter la participation de la population, organisèrent des réunions aux niveaux local et régional pour examiner, entre autres questions, celle de la politique énergétique. Ces réunions permirent aux membres de la Voix des femmes de prendre contact avec les groupes d'action nouvellement formés.

En 1973, les négociations en vue de la construction d'une usine d'eau lourde au Nouveau-Brunswick tournèrent court. Plusieurs provinces sollicitaient une telle implantation, et c'est le Québec qui l'emporta, laissant le Nouveau-Brunswick dépourvu, ou du moins dans l'immédiat, de l'infrastructure nécessaire à la mise en place d'un secteur électronucléaire capitalistique.

En partie pour «dédommager le Nouveau-Brunswick de sa perte», l'Administration fédérale institua un nouveau programme de prêts destinés à acquitter la moitié du coût d'aménagement de la première centrale électronucléaire qui serait construite dans une province canadienne, et prévoyant des crédits pour la construction d'une seconde, s'il était montré qu'elle était nécessaire pour satisfaire les besoins énergétiques de la région. Compte tenu de l'existence de ce programme de financement, aucune autre filière énergétique ne pouvait rivaliser avec l'électronucléaire, auquel le Nouveau-Brunswick s'intéressait déjà depuis un certain temps.

Le programme de l'Administration fédérale était officieusement assorti de certaines conditions. Ainsi la CÉÉNB devait-elle se soumettre à un Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE). Les directives de l'État en cette matière avaient été publiées en 1973, mais elles n'avaient pas encore été appliquées officiellement: le projet de la CÉÉNB offrait l'occasion idéale d'y procéder. Il semble qu'au cours des négociations concernant le financement de ce projet, les dirigeants de la CÉÉNB aient considéré ces directives comme exagérées, et les aient acceptées dans le cadre d'un compromis. Celui-ci permettrait en même temps d'appliquer le PEEE et de réaliser le projet de la CÉÉNB, celle-ci estimant que les deux actions devraient progresser parallèlement.

Les responsables de la CÉÉNB abordèrent cette démarche de façon pragmatique. Comme l'a fait observer l'un d'eux: «Nous avons dit: D'accord, si nous devons nous soumettre à ce processus, dites-nous quoi faire». On n'avait pas dressé de plans détaillés pour la mise en œuvre du processus, et ils furent conçus après coup de façon à satisfaire aux nécessités du projet. Selon la CÉÉNB, lorsque ces plans ont enfin été arrêtés, l'échéancier du projet avait été fixé dans ses grandes lignes.

Les premières lignes directrices en matière de prospective d'environnement, très générales, s'inspiraient du modèle étatsunien (*National Environmental Policy Act*). On convint de préparer une étude *préliminaire* des incidences du projet sur l'environnement, à l'intention des responsables du PEEE et du public. En décembre 1974, les lignes directrices étaient arrêtées, à la satisfaction des deux parties.

Il convient ici de montrer les rapports entre les différents protagonistes du projet de la Pointe Lepreau, à la phase de conception.

Suite à l'annonce de l'élaboration d'une politique énergétique faite par le Premier ministre Hatfield en janvier 1974, la CÉÉNB envoya une lettre d'intention à la Commission de contrôle de l'énergie atomique. En mars 1974, le Premier ministre rendit publique la décision du gouvernement de construire une centrale électronucléaire. Le cabinet d'experts-conseils *MacLaren Atlantic* fut chargé d'effectuer les travaux de recherche nécessaires à la CÉÉNB et de rédiger un certain nombre de rapports provisoires. Le Comité consultatif pour la sécurité des réacteurs tint une réunion au cours de l'été afin d'évaluer la demande; dès la fin de l'été, le choix de l'emplacement était approuvé par la CCÉA et les études de *MacLaren Atlantic* sur les conditions d'ambiance étaient publiées; on acheta pour 27 $ de matériel et le terrain fut nivelé. À la fin de l'année, la CÉÉNB engagea pour la première fois un ingénieur du nucléaire. Il avait pour mission principale de renseigner le public, mais il s'occupa aussi de l'obtention des permis nécessaires et de la mise sur pied hors de la CÉÉNB, d'un bureau d'études au service de la future centrale.

Les comités de citoyens, qui étaient alors en majorité hostiles au projet, intensifièrent leur action au cours de l'année 1974. Parallèlement à la demande de permis adressée à la CCÉA, la CÉÉNB organisa des assemblées populaires. Les réunions convoquées par les groupes d'action locaux sensibilisèrent aussi davantage le public à la question. L'un deux rencontra le Premier ministre Hatfield pour lui faire part de ses préoccupations en matière de sécurité. La première ligue de citoyens à voir le jour fut la Société de protection de l'environnement de la Baie des Chaleurs et elle fut suivie de plusieurs autres. Un certain nombre de sectes religieuses s'en mêlèrent, et les habitants de la Pointe Lepreau commencèrent à s'inquiéter des effets éventuels de l'implantation d'une centrale électronucléaire dans le voisinage. En 1975, on assista à la formation de la *Maritime Energy Coalition*, ligue associant la plupart des groupes opposés au développement de la filière électronucléaire.

En janvier 1975, la CÉÉNB était prête à faire connaître ses besoins en main-d'œuvre à la CCÉA. L'Étude préliminaire des incidences du projet sur l'environnement fut rédigée en février et publiée quelques semaines plus tard. Après avoir examiné la méthode de gestion des résidus radioactifs envisagée, le comité interministériel responsable conclut, en mars, que son analyse ne permettait pas une prospective complète du projet en question.

Le 3 avril, soit trois semaines après l'annonce de sa tenue et environ un mois après la publication de l'Étude des incidences du projet sur l'environnement, eut lieu l'audience publique organisée par le PEEE pour permettre au public de faire connaître ses vues concernant les conclusions de l'étude réalisée. Il neigeait dru ce jour-là et bien des gens eurent du mal à se rendre à l'endroit choisi, mais trente-deux personnes prirent la parole lors de la seule et unique audience publique tenue par le PEEE.

C'est en 1973 que l'Administration fédérale avait mis en place le «Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement» suite à une prise de conscience de la fragilité de l'environnement, de la nécessité de protéger les consommateurs, et du désir croissant du public de participer aux décisions concernant le développement économique. Cependant, le mandat de l'organisme chargé de le mettre en œuvre limitait le rôle et l'orientation tant de l'effort de prospective que de la participation du public. Le processus n'a pas de fondement juridique, mais il suit certaines lignes directrices.

Sa mise en œuvre est du ressort d'Environnement Canada, ministère encore peu influent sur le plan politique. À l'époque de l'audience de la Pointe Lepreau, le PEEE ne visait que les actions fédérales, mais il s'étendit ensuite aux programmes recevant un soutien financier de l'État. L'organisme responsable ne peut que faire des recommandations au ministre, qui doit les transmettre au Cabinet. La décision finale appartient avant tout au proposant, lequel est habituellement un ministère influent qui contribue largement à la planification et à la conception du projet. Les groupes de travail du PEEE sont créés de façon ponctuelle et, jusqu'à ces derniers temps, ils fonctionnaient à la manière du CCSR, et ils étaient formés de représentants de différents ministères. Ainsi l'organisme responsable du PEEE n'a-t-il pas de fonction réglementaire autonome.

Tâche	Protagonistes	Compétence
Décision d'implanter une centrale électronucléaire	CÉÉNB et Cabinet (avec l'aide de l'EACL)	Cabinet et CÉÉNB
Études de faisabilité	CÉÉNB et consultants (EACL)	CÉÉNB
Information du public	CÉÉNB, EACL, public et groupes d'action	CCÉA (deux réunions suffisent) PEEE (communication d'informations et organisation d'une réunion)
Choix de l'emplacement	CÉÉNB, consultants, public, EC et CCÉA	Cabinet, CÉÉNB, CCÉA et comité spécial du PEEE
Prospective d'environnement	CÉÉNB, consultants, EC et public	Comité spécial du PEEE EC
Agrément du projet et autorisation de construction	CÉÉNB, Cabinet et CCSR	CCÉA

Il a cependant soumis la plupart des projets fédéraux à un processus de prospective d'environnement. Il a donné plus de poids aux facteurs d'ambiance dans le processus de planification et a assuré une certaine concertation entre les ministères concernés. Il a aussi fait de la participation publique un élément constitutif du mécanisme de planification, même si, dans l'affaire de la Pointe Lepreau, cette contribution a été plutôt limitée. L'organisme chargé du PEEE a, sans doute mieux que tout autre, donné un rôle au public en lui permettant de faire connaître ses vues. De surcroît, il constitue une source d'information, un gage de responsabilité et un mécanisme étayant la confiance publique dans le processus de planification.

Les lignes directrices du PEEE énumèrent les incidences possibles d'un projet quelconque sur l'environnement et rappellent les aspects que le protagoniste pourrait avoir oubliés au stade de conception. Le PEEE a obligé les proposants à séparer nettement le stade de la conception de celui de la réalisation. Jusqu'ici, quelques projets ont été bloqués suite à la prospective mais, de façon générale, le PEEE intervient plus au niveau de la planification qu'à celui de l'évaluation des actions réalisées.

Le PEEE, mis sur pied en 1973, est toujours en rodage. Suite aux nombreuses critiques formulées à l'égard des modalités de sa mise en œuvre, initialement et dans le cas de la centrale de la Pointe Lepreau, il a été considérablement remanié[3]. Les groupes de travail du PEEE sont toujours constitués de façon ponctuelle mais ils ne se composent plus uniquement de fonctionnaires des ministères intéressés: on peut y trouver également des chercheurs ou des membres du grand public. De plus, pour l'étude des demandes présentées, ces groupes utilisent un large éventail de critères d'ordre social ou d'environnement naturel. Ils ont aussi imposé des ajournements à certains grands projets, et la CCÉA a récemment fondé une de ses décisions sur une évaluation du PEEE. L'organisme responsable conserve cependant son caractère consultatif, et la prospective défavorable n'entraînerait pas nécessairement l'abandon d'un projet, dont on peut changer l'emplacement, ou modifier la conception.

L'Audience publique

Il n'y a pas eu, à proprement parler, d'enquête publique sur la construction de la centrale électronucléaire de la Pointe Lepreau. La seule Audience publique tenue à cette occasion, sous les auspices du PEEE, a porté essentiellement sur la prospective d'environnement. L'objectif officiel de la réunion était précis et circonscrit. Les membres du public étaient invités à faire connaître leurs vues concernant le contenu et les recommandations de l'étude préliminaire réalisée par la firme *MacLaren Atlantic*, pour le compte de la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick, au sujet des incidences

du projet envisagé sur l'environnement. Le groupe de travail du PEEE, rassemblant des fonctionnaires fédéraux et provinciaux (mais non des cadres de la CCÉA), n'était pas habilité à débattre certaines considérations telles les conditions de salubrité et de sécurité, ou les normes de radioprotection, qui relevaient de la CCÉA; il n'était pas non plus chargé d'évaluer l'opportunité ou la faisabilité des projets considérés, mais avait néanmoins le pouvoir de cerner les «contraintes d'environnement insurmontables», et de recommander l'abandon du projet.

Le groupe de travail a écouté les mémoires présentés par des membres du public, mais il n'avait pas pouvoir de poser des questions ou de fournir des éclaircissements sur les points soulevés. L'auditoire n'était pas autorisé à questionner les auteurs des mémoires; d'ailleurs, il n'aurait guère pu le faire au cours des quinze minutes accordées à chaque mémoire. Tous ceux qui désiraient prendre la parole ont pu le faire à un moment ou l'autre de la journée. Certains ont assisté aux séances du matin et de l'après-midi, et d'autres ne sont venus que pour présenter leurs exposés.

La présence de fonctionnaires fédéraux et provinciaux au sein du groupe de travail a causé des difficultés. Selon un membre du groupe, les fonctionnaires provinciaux se sont efforcés d'«atténuer les aspects négatifs et de faire ressortir les aspects positifs», et ils étaient persuadés que «les possibilités de rejet du projet étaient presque nulles». La réunion s'est déroulée dans l'ordre, même si elle a été animée à certains moments. Les adversaires du projet étaient plus nombreux que ses partisans, de sorte que ceux-ci se sentaient obligés de faire valoir leur droit d'exprimer leurs opinions.

Après l'Audience, le groupe de travail a pu répondre aux intervenants, soit par lettre personnelle, soit au moyen d'une déclaration publique. De l'avis des fonctionnaires d'Environnement Canada, cette façon de procéder devait permettre de fournir une réponse complète et appropriée aux intervenants car, ayant été préparée par les ministères ou organismes responsables, elle contenait en principe, des informations techniques détaillées[4]. Le PEEE accordait manifestement autant d'importance à l'information du public qu'à sa participation. En partie suite aux critiques formulées à l'endroit de la méthode suivie pour le projet de la Pointe Lepreau, l'organisme responsable a modifié sensiblement son mode d'action.

Voici le nombre de mémoires présentés par les différents intervenants:

Citoyens	19
Groupes d'action spéciaux	8
Associations d'hommes d'affaires	3
Représentants d'université	1
Fonctionnaires	1

Environ treize mémoires ont été présentés par des particuliers ou des groupes s'occupant depuis longtemps de la filière électronucléaire et ayant œuvré sérieusement à ce propos au sein de divers organismes. Tous les mémoires provenaient de résidents du Nouveau-Brunswick; dans deux cas, il s'agissait d'habitants de la région de la Pointe Lepreau. Aucun des groupes n'a fait appel à un spécialiste. Un certain nombre de personnes ont signalé qu'elles avaient puisé leur information dans la documentation publiée par l'ÉACL.

La plupart des auteurs des mémoires étaient hostiles à l'implantation d'une centrale, mais dans leur analyse, ils ont couvert une gamme étendue de sujets: politique énergétique, filières non électronucléaires, PEEE, radioprotection et évaluation préliminaire des incidences. On y trouvait des données techniques parfois très détaillées. Les participants ne tentèrent pas d'analyser toutes les incidences technologiques de l'implantation d'une centrale électronucléaire sur le territoire, mais ils utilisèrent l'information technique pour évaluer les données servant à l'élaboration de la politique pertinente.

Les deux extraits suivants des interventions donnent une idée de la précision de l'information qui a été fournie:

> «Je suppose que c'est [un cabinet d'experts-conseils engagé par la CÉÉNB] qui a rédigé le rapport pour *MacLaren Atlantic*, car c'est le seul à parler des charriages qui seraient survenus au Carbonifère récent. Plus loin, cette période est appelée «cycle varisque», et on mentionne que certains chevauchements observés à la Pointe Lepreau sont stables depuis la période triasique. Les failles ne sont visibles qu'en quelques endroits. Certaines ont pu être actives jusqu'au Pléistocène, car elles sont recouvertes de sables glaciaires. À Musquash, on peut voir que des bancs de graviers ont été déplacés, et bien des géologues de la province le savent».

Et aussi:

> «Une autre erreur flagrante: la carte n° 12 indique que la population de Musquash est de 17 habitants. Or, je viens de cette localité, qui compte de 225 à 250 habitants.
> On mentionne à l'article 4.16 que la population de Maces Bay est de 275 habitants. Or la carte n° 12 donne le chiffre de 133. Il semble que les auteurs ne peuvent même pas faire concorder leurs propres chiffres».

La politique de développement économique a aussi été envisagée en fonction des postulats et des propositions tirés des documents de la CÉÉNB et de l'ÉACL, et de l'étude préliminaire sur les incidences du

projet sur l'environnement. On s'est intéressé principalement à l'essor économique du Nouveau-Brunswick et à l'élaboration de certaines stratégies de développement industriel. Plusieurs mémoires ont traité de l'intention de la CÉÉNB de construire de grandes centrales pour ranimer l'économie de la province et on a comparé le coût du projet aux rentrées prévisibles durant la vie utile de la centrale, évaluée à trente ans.

Certains participants ont envisagé certaines questions sur les plans tant scientifique qu'administratif, en mettant l'accent sur l'interprétation et l'utilisation des faits. Il importe de souligner que, de façon générale, partisans et adversaires du développement de la filière électronucléaire s'entendaient sur les questions de fait et même sur certaines politiques précises, mais qu'il suffisait de confronter faits et valeurs, activité scientifique et art de gouverner pour transformer le débat en un exercice de rhétorique et donner libre cours aux émotions.

La question de la croissance et du développement économiques a été examinée sous ses aspects scientifique et administratif. À supposer que l'implantation d'une centrale électronucléaire au Nouveau-Brunswick favorise l'essor économique, opinion qui n'était pas celle de tous les participants, on peut se demander si celui-ci procurerait des avantages appréciables à la province. À un porte-parole de la CÉÉNB qui faisait observer: «Ils veulent revenir à la vie rustique. Eh bien! je connais ça: qu'ils essaient donc de se passer d'électricité pendant un certain temps!», un participant rétorqua: «Il est insensé d'encourager une telle expansion quantitative, si caractéristique de la société nord-américaine». Les propos échangés par les partisans et adversaires perdirent alors toute cohérence et le débat fut réduit à l'échange de généralités vides de sens.

À propos des risques, certains affirmèrent qu'il ne fallait pas en faire un critère essentiel pour le choix de la filière énergétique à adopter, pendant que d'autres signalaient que toute option énergétique comportait une part de risque et qu'il s'agissait donc de comparer les différentes formules possibles. Ces arguments, si importants fussent-ils, étaient souvent de nature toute théorique et émotionnelle. Un participant fit la remarque suivante: «On parle des répercussions socio-économiques de ce projet; mais qu'adviendrait-il si aucun n'était mis en route? Y a-t-on déjà songé?»

On a aussi traité, naturellement, des facteurs d'ambiance. Alors que les adversaires du projet soutenaient que l'environnement était constitué par l'ensemble du cadre de vie, ses partisans affirmaient qu'il désignait simplement le site d'aménagement d'une installation et qu'il suffisait d'atténuer les effets les plus néfastes de celle-ci.

Les analystes du PEEE ont critiqué la façon de procéder dans le cas du projet d'aménagement de la Pointe Lepreau et ils ont fait connaître leurs vues à ce propos au cours de l'Audience; mais les mem-

bres de l'auditoire étaient eux aussi conscients des lacunes du Processus. Un des intervenants a demandé: «Est-ce là le dernier acte de la farce?», et plusieurs ont évoqué le cynisme de l'attitude affichée. Pour bien analyser l'étude préliminaire sur les incidences du projet sur l'environnement, il aurait fallu à coup sûr que l'Audience publique dure au minimum un mois.

Ni la firme *MacLaren Atlantic* ni la CÉÉNB ne furent invitées à répliquer publiquement aux critiques formulées à l'endroit de l'Étude préliminaire, et la CÉÉNB ne prévoyait pas intervenir lors de l'Audience. Le nombre de mémoires présentés l'a surprise et peut-être en a-t-il été de même pour le groupe de travail. La mise en œuvre du PEEE au Nouveau-Brunswick a constitué l'action la plus proche d'une enquête publique qui s'y soit déroulée. On a critiqué abondamment l'étude de *MacLaren Atlantic* et examiné les résultats des recherches sur la sécurité des installations électronucléaires et sur les conditions particulières du site de la Pointe Lepreau mais, de façon générale, les individus associés aux organismes concernés et interrogés dans le cadre de la présente Étude estimaient «qu'il n'y avait là rien de bien nouveau».

L'Audience aurait néanmoins pu servir à dresser une liste détaillée des conditions de réalisation du projet. Les problèmes et conflits éventuels cernés alors auraient pu constituer la toile de fond d'entretiens *privés* entre les représentants des autorités provinciales et les cadres de la CCÉA au sujet des conditions d'agrément du projet présenté. Mais tous les différends qui n'ont pas manqué d'opposer les parties fédérale et provinciale, au sein du groupe de travail, ont été passés sous silence dans le rapport public final présenté par celui-ci. Ses travaux, menés à certains égards dans un climat d'indépendance à l'égard des autorités publiques, ont été nettement influencés par les décisions politiques. Comme le faisait observer un membre du groupe de travail: «Si le Premier ministre de la province donne le feu vert à un projet, les fonctionnaires seraient mal venus de s'y opposer».

En 1975, la CÉÉNB entreprit une vigoureuse campagne de sensibilisation de toute la population du Nouveau-Brunswick, et tout spécialement des habitants de la région de la Pointe Lepreau. On forma un comité d'action chargé d'envisager les façons d'atténuer les effets néfastes de l'implantation de la centrale, et celui-ci tint des réunions tout au long de l'année 1976. Les groupes d'action anti-nucléaire sont toujours à l'œuvre, et chaque année a lieu une exposition sur l'énergie. L'accident de *Three Mile Island* a donné un nouvel élan à ces groupes d'action, qui sont maintenant plus dynamiques que jamais. Entre-temps, la construction de la centrale se poursuit, malgré les retards occasionnés par les conflits de travail, dont les causes sont toutefois étrangères aux préoccupations des groupes d'action anti-nucléaire.

Analyse

Les préoccupations exprimées lors de l'Audience et jugées légitimes par les membres du groupe de travail du PEEE furent communiquées aux organismes concernés ou au ministre de l'Environnement du Nouveau-Brunswick par des voies officieuses, et on tint compte d'un certain nombre d'entre elles dans les modalités de délivrance du permis d'exploitation et de surveillance des activités de la centrale. Aux yeux du public toutefois, rien ne changea vraiment à la suite de l'Audience. Les travaux se poursuivirent en gros comme prévu et les groupes d'action continuèrent à exercer des pressions, la centrale constituant le thème majeur de leurs revendications.

Plusieurs mois après l'Audience, des membres des groupes d'action sollicitèrent une rencontre avec des représentants de la CCÉA en vue de débattre certains aspects techniques d'ordres sanitaire et sécuritaire. La Commission dépêcha deux de ses cadres supérieurs au Nouveau-Brunswick, mais la réunion d'une journée tenue à cette occasion déçut la plupart des participants. Les cadres de la CCÉA écoutèrent pendant une grande partie de la journée les observations des membres des groupes d'action, qui n'étaient que des redites de celles formulées lors de l'Audience du PEEE, et ce n'est qu'à la fin de la soirée qu'on aborda les questions techniques. Les citoyens présents à la réunion en repartirent avec un sentiment encore plus aigu de leur impuissance, car les cadres de la CCÉA n'étaient pas habilités à prendre des mesures pour donner suite à leurs revendications. Au demeurant, ils étaient déjà au fait de la plupart des questions abordées et ils auraient sans doute pu faire observer que «ce n'était pas la première fois qu'elles étaient mises sur le tapis». Ce qu'il aurait fallu, c'est une enquête publique en règle; pour nombre d'habitants de la région de la Pointe Lepreau, l'Audience du PEEE s'était révélée insuffisante.

Toute enquête publique suscite forcément un débat politique limité dans le temps. Elle met en contact, pendant une brève période et dans un cadre particulier, des individus appartenant à toutes les sphères de la vie publique. Même dans les meilleures conditions (en tout cas, c'est ce qui s'est produit au Nouveau-Brunswick), les questions examinées ne constituent jamais qu'une dimension du problème. Souvent, on ne tient pas compte des vues des participants, de la logique de leur raisonnement, ni des priorités à respecter, selon eux.

Si on ne comprend pas la façon de voir des participants à une Audience, les questions traitées alors paraissent superficielles, les données fournies incohérentes, les obstacles à la participation, des questions de formalités et les décisions prises, incompréhensibles. Ainsi certains intervenants peuvent-ils poser des questions importantes au sujet de la sécurité du dispositif électronucléaire, mais les partisans de l'implantation de centrales ne les prennent pas en con-

sidération. On propose différentes options, mais sans fournir d'éléments de solution. Les recommandations qui semblent à première vue satisfaire les exigences des intervenants n'atteignent pas leur but. Les divergences entre certaines données peuvent être signalées à ceux qui les ont fournies, mais rester pourtant inexpliquées.

On ne peut résoudre véritablement les questions envisagées lors des enquêtes publiques si on ne saisit pas exactement la logique qui sous-tend l'argumentation offerte. Ni les données ni les témoignages présentés au cours d'une audience n'ont suffisamment de poids pour assurer une évaluation complète de la situation. Lorsque toutes les options sont valables et parfaitement acceptables, il est pratiquement impossible d'arrêter son choix.

Dans de telles conditions, les recommandations émanent souvent de sources extérieures, et les témoignages ne servent qu'à les étayer. Ainsi la valeur d'une proposition peut-elle tenir au fait qu'elle reflète l'opinion du grand public ou qu'elle est politiquement rentable et facile à mettre en œuvre. Dans un cas comme dans l'autre, l'évaluation scientifique ne joue guère qu'un rôle accessoire, car les critères employés sont d'un autre ordre.

Tout comme l'action des membres du Conseil pour la protection de l'environnement et de la Ligue anti-nucléaire des Maritimes, celle des cadres de la CÉÉNB et de la CCÉA dans le contexte du projet de la Pointe Lepreau était justifiée à leurs yeux. La CÉÉNB n'ignore pas les dangers de l'exploitation d'une centrale électronucléaire, malgré l'impression qui se dégage parfois des reportages et des comptes rendus des réunions publiques. Les détracteurs de l'EACL sont bien renseignés et ils citent souvent ses publications pour étayer leurs arguments. L'incapacité de ces groupes à s'entendre sur les questions traitées au cours d'une enquête tient en grande partie à leurs perceptions différentes de la situation et à la logique de leurs argumentations respectives. Mais cette logique est rarement mise en évidence lors des enquêtes ou autres tribunes publiques.

On sait bien que le Nouveau-Brunswick a connu, au cours de son histoire, un certain nombre de crises économiques. L'essor industriel de la province repose en bonne partie sur quelques grandes industries de matières premières. La tordeuse des bourgeons de l'épinette causant bien des soucis aux exploitants forestiers, la filière énergétique a pris une importance cruciale dans la stratégie de développement industriel du Nouveau-Brunswick. Plus qu'un moyen de promouvoir son développement économique, il s'agit là d'une industrie primaire qui contribuera à améliorer son image. Par ailleurs, malgré les difficultés financières qu'elle a connues, la CÉÉNB constitue une des grandes réalisations de la province: elle a construit des centrales en utilisant des techniques de pointe et elle est en mesure, à court terme, d'importer et d'exporter de grandes quantités d'électricité.

On constate donc sans surprise que les activités de la CÉÉNB ne sont soumises officiellement à aucune réglementation ou analyse critique, mais relèvent directement du Cabinet provincial, qui est chargé de les coordonner. On comprendra aussi pourquoi le Premier ministre du Nouveau-Brunswick ne paraît guère tenir compte de l'opinion publique pour décider de l'orientation à donner à cette entreprise d'utilité publique.

Les dirigeants de la CÉÉNB prennent bien soin de faire valoir que leur stratégie n'est pas axée sur l'exportation d'électricité; mais leurs plans prévoient la vente occasionnelle d'électricité et la construction de grandes centrales ultra-modernes. À court terme, la Commission projette donc d'exporter ses surplus d'électricité, en attendant que la consommation de la province augmente à un point où elle absorbera toute l'énergie produite.

L'implantation de grandes centrales au Nouveau-Brunswick, même si elle lui est profitable, pose certains problèmes. Comme le disait l'un des dirigeants de la Commission:

> «Une entreprise d'utilité publique ne doit normalement installer que des centrales dont la puissance ne dépasse pas le dixième de la capacité du réseau. Or la puissance distribuée par notre réseau était alors de 250 MW. Il fallait donc construire des centrales d'une puissance maximale de 25 MW. Il n'est guère possible, pour des raisons techniques et financières, de construire des centrales plus puissantes, car on ne peut amortir le capital investi».

Comme nous l'avons déja mentionné, le Nouveau-Brunswick a utilisé les méthodes les plus modernes pour produire de l'électricité, et il s'enorgueillit de la gamme de centrales aménagées au cours de ces vingt dernières années. Cependant, l'emploi de techniques de pointe par une entreprise d'utilité publique exploitant des centrales dans une petite province à l'économie attardée nécessite, au dire même d'un dirigeant de la CÉÉNB, l'utilisation d'une stratégie particulière:

> «Nous construisons des centrales plus puissantes que nécessaire, à l'heure actuelle, et nous vendons nos excédents d'électricité pour réduire les frais jusqu'à ce que la consommation intérieure d'électricité atteigne la quantité produite. Nous donnons les meilleures chances à la province en décidant judicieusement de l'achat et de la vente d'énergie. Les résultats que nous avons obtenus, nous les devons à cette stratégie».

La clé de cette dernière réside dans les ententes que la CÉÉNB a conclues avec d'autres entreprises d'utilité publique. Ainsi a-t-elle passé des accords avec l'Hydro-Québec et l'État du Maine, et tente-t-elle, par le truchement de la Société d'énergie des Maritimes, d'en conclure d'autres avec ces provinces. Les projets de la CÉÉNB en matière d'exportation d'électricité s'inscrivent dans le cadre de sa stratégie d'achat et de vente d'énergie au moment opportun.

La CÉÉNB a récemment aménagé un certain nombre de centrales hydroélectriques. Compte tenu de sa volonté d'utiliser les techniques d'avant-garde et de sa stratégie d'interconnexion des réseaux, on comprend aisément qu'elle ait voulu construire une centrale électronucléaire couplée à une usine d'eau lourde. Cette dernière aurait absorbé l'excédent de puissance installée et permis l'expansion du réseau. Même si cette usine n'était pas construite, la participation financière de l'Administration fédérale à l'aménagement de la centrale électronucléaire en faisait une entreprise financièrement acceptable.

Certains groupes d'action prétendaient que la technologie nucléaire présentait des dangers; et pourtant, d'autres provinces ou pays l'utilisent. Il faut toutefois noter que ceux-ci disposent de bien meilleurs moyens pour évaluer les risques. Les cadres de la CÉÉNB qui ont été interrogés estimaient néanmoins que la filière électronucléaire ne causerait pas plus de risques que les autres.

Compte tenu du coût de l'entreprise, de l'intérêt des prêts consentis et des ressources financières du Nouveau-Brunswick, et en particulier de la CÉÉNB, il n'y a pas lieu de s'étonner que les vues de celle-ci aient prévalu lorsqu'il a fallu fixer l'échéancier des travaux, ni du peu de retentissement de l'argumentation contraire présentée par nombre de participants à l'audience du PEEE. On aurait pu contester l'argumentation présentant l'option nucléaire comme un choix «logique», mais pas forcément juste, mais aucun mécanisme ne permettrait au public de connaître la motivation profonde des membres du Cabinet et d'en débattre utilement, pas même un PEEE revisé.

Le «Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement» auquel a été soumis le projet d'aménagement de la centrale de la Pointe Lepreau est de modèle linéaire. Il ne constitue que l'une des nombreuses étapes que doit franchir le projet financé par l'État avant d'obtenir tous les agréments, permis et crédits nécessaires. Comme l'ont souligné certains, le poids politique relativement faible d'Environnement Canada fait que la protection de l'environnement, au lieu de constituer la ligne de force du développement économique, est subordonnée à d'autres priorités[5,6,7]. Les responsables du PEEE, qui estiment que la prise de conscience des impératifs d'ambiance devrait être à la base du progrès économique, se heurtent à une Administration qui accorde une place secondaire à ces considérations.

Le «Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement» concerne des *sites particuliers* et des *options précises*, et n'est pas conçu pour répondre à un besoin général de développement. Ainsi est-il très improbable qu'on envisage sérieusement les diverses options possibles, même s'il est juridiquement possible de le faire à certains paliers d'administration. En outre, ce processus d'analyse est *ponctuel*, en ce sens qu'il ne porte que sur un élément

de l'écosystème. Il ne peut donc satisfaire les aspirations des participants désireux d'obtenir une vue globale de la situation. L'analyse des seules incidences d'un projet sur le milieu ne peut remplacer une grande étude des priorités en matière de développement économique.

L'élaboration des plans d'une vaste installation comme la centrale électronucléaire de la Pointe Lepreau se déroule bien avant la construction. Un cadre de la CÉÉNB a signalé qu'il avait fallu au moins six mois de délai pour établir les plans d'une partie de la centrale. On ne pouvait exiger que l'étude des incidences du projet sur l'environnement soit effectuée avant l'achèvement des travaux de conception; les proposants pouvaient difficilement assumer les coûts de ces travaux (environ 25 pour cent du coût total de la centrale), avant d'être assurés que le projet serait réalisé, à cause des contraintes financières qu'une telle entreprise imposait à une compagnie d'utilité publique de taille modeste.

Dans ces conditions, l'analyse des prospectives d'environnement constituait un élément de négociation, un moyen de recueillir des données de base et de mettre en relief certains aspects techniques de l'entreprise.

Ce processus d'analyse pouvait cependant encourager l'effort de recherche de l'administration provinciale. Ainsi la CÉÉNB a-t-elle accompli des travaux de recherches en collaboration avec le nouveau ministère de la Protection de l'environnement du Nouveau-Brunswick; elle affirme avoir dépensé 1 M$ pour la réalisation d'une série d'études et de rapports provisoires joints à l'étude préliminaire des incidences du projet sur l'environnement. Plusieurs cadres de la Commission ont estimé que «*L'Ontario Hydro* n'en aurait pas fait autant».

L'un d'eux a déclaré, sans fard, que:

> «Nous avons envisagé tous les points importants sans pouvoir y revenir, faute de temps. Cela représentait un travail énorme. La plupart des études menées ne nous ont guère été utiles, mais elles ont servi à renseigner le public, . . . à répondre à ses questions».

Ces études, qui ont porté sur une foule de questions allant des considérations sociologiques à des problèmes très techniques, occupent «tout un rayon de bibliothèque».

Un haut fonctionnaire de l'Administration a toutefois signalé que ces études n'ont guère influencé la décision finale des membres du Cabinet, car ils prenaient pour acquis, tout comme les dirigeants de la CÉÉNB, que l'on construirait des centrales électronucléaires. Il ne restait donc qu'à envisager les conditions financières de l'entreprise, autrement dit à effectuer une analyse des coûts et avantages. La seule autre question examinée par le conseil des ministres a été la suivante: l'indice de séismicité de la région de la Pointe Le-

preau est-il plus élevé que celui de la région de Pickering, en Ontario, où une centrale électronucléaire est déjà en service?

À quoi ont donc servi les travaux de recherche accomplis en vue de l'aménagement de la centrale de la Pointe Lepreau? Les divers contrats de recherche accordés à cette fin ont sans doute permis de développer le potentiel de recherche de la CÉÉNB, de la firme *MacLaren Atlantic* et, dans une moindre mesure, de l'Université du Nouveau-Brunswick. Si l'on tire profit de ce renforcement du potentiel de recherche, les études préliminaires n'auront pas été faites en vain. En général, les proposants d'un grand projet acquièrent leur savoir-faire technique avant les organismes réglementaires. Dans le cas de la centrale de la Pointe Lepreau, les études réalisées par la CÉÉNB contribueront peut-être à améliorer la réglementation future, mais ces avantages sont tout au plus accessoires et soumis aux contraintes administratives. En revanche, il est possible que les études réalisées ne soient jamais consultées, ou ne servent qu'à améliorer l'image de la CÉÉNB.

Les adversaires de la centrale, réduits à un rôle de vigile et d'analyste de l'information publiée, étaient sérieusement désavantagés. Le seul moyen dont ils disposaient pour effectuer des recherches indépendantes était l'étude des publications pertinentes. Ils ne possédaient pas l'autorité de l'organisme officiel, et n'avaient même pas la possibilité de poser des questions. Leur capacité de renseigner le public était limitée par l'attitude de la presse, qui publiait rarement des reportages complets sur les questions et les points débattus. Les participants à l'Audience du PEEE ou aux assemblées publiques étaient considérés comme des personnes à contenter au stade des études techniques, quand ils n'étaient pas tout simplement négligés.

Les interventions des membres des groupes d'action présentaient un caractère imprévisible, pour ne pas dire déconcertant. Les cadres de la CÉÉNB et de l'Administration avaient du mal à saisir les points de vue de ces groupes, car ils ne s'entendaient pas toujours sur certaines questions, et différents groupes se faisaient les porte-parole des mêmes gens. Les membres du groupe de travail du PEEE réagissaient généralement en proposant la mise sur pied de programmes d'information du public.

Cependant, les membres des groupes d'action étaient généralement conscients qu'ils [illegible]aient une stratégie d'attaque sur deux fronts. D'une part, ils s'[illegible]nt d'acquérir une compétence approfondie en certains domai[illegible], afin de se mesurer aux cadres de la CÉÉNB et de la CCÉA. D'autre part, ils étaient persuadés que le public entrerait en scène s'il connaissait les données de base et était en mesure de comparer les différentes options existantes.

Par ailleurs, ces groupes savaient que les membres du public n'étaient pas tous aussi bien informés, que le nombre de leurs adhérents fluctuait, et que le mouvement anti-nucléaire n'était pas as-

suré d'un appui massif de la population. Aussi les participants à l'Audience ont-ils souligné qu'ils ne parlaient qu'en leur nom et que leur rôle ne consistait qu'à fournir des informations susceptibles de modifier l'échelle de priorité des autorités.

Un rapport rédigé par la CÉÉNB a établi que le coût d'analyse des prospectives d'environnement atteignait de 10 à 12 pour cent du coût total de l'entreprise. Les responsables n'ont manifestement pas prêté une oreille attentive aux propos des experts ou des profanes qui observaient le déroulement de l'affaire. La CÉÉNB était disposée à faire participer le public à l'élaboration des décisions, mais seulement au sujet de certains aspects très précis et limités du projet, ainsi que l'indemnisation, en l'occurrence peu coûteuse, de la collectivité locale pour les ennuis causés par l'implantation de la centrale.

Conclusion

Depuis l'Audience concernant la centrale électronucléaire de la Pointe Lepreau, le mécanisme des prospectives d'environnement a été amélioré grâce à une plus large participation du public, et les intervenants ont maintenant la possibilité de recourir aux tribunaux. Les groupes de travail du PEEE ont parfois formulé des avis négatifs ou imposé des restrictions aux proposants. L'exemple le plus récent en est la décision rendue par les responsables du PEEE concernant l'usine d'affinage de l'uranium qui devait être implantée à Warman, en Saskatchewan: les considérations d'ordre local et culturel l'emportant sur les arguments des sociétés minières, le groupe de travail du PEEE recommanda l'abandon du projet.

Il reste qu'après avoir réformé le PEEE et mieux sensibilisé la population aux impératifs d'ambiance, il faudra intégrer ce processus au mécanisme décisionnel. L'Audience de la Pointe Lepreau constitue un parfait exemple d'effort d'information du public sous le couvert de son association à la prise des décisions officielles. Ses faiblesses étaient évidentes. Il s'agit au fond d'une incompatibilité d'intérêts, les administrations publiques réclamant le droit de définir les politiques et de fixer des critères sans trop se soucier des questions d'environnement, et les intervenants estimant qu'ils ont leur mot à dire dans l'élaboration des décisions finales. Dès lors, l'enquête apparaît comme un moyen de mettre en lumière les antagonismes existants, mais certes pas de les résoudre.

IV. Avantages et aléas de l'extraction des minerais d'uranium

D'une certaine façon, la Commission d'enquête de Cluff Lake* mise sur pied en Saskatchewan a fait face à une situation analogue à celle à laquelle ont fait face les responsables du PEEE au Nouveau-Brunswick. Ces deux enquêtes se sont déroulées dans des provinces traditionnellement considérées comme dépourvues, devant compter sur l'exportation de leurs matières premières, soumises aux caprices de la Nature et victimes de l'instabilité des marchés étrangers. Les dirigeants de la Saskatchewan et du Nouveau-Brunswick voyaient dans le développement du secteur électronucléaire la clé de l'essor industriel et du progrès économique de leur province. Estimant que cette initiative s'imposait, ils prirent des mesures qui, pour certains, invalidaient d'avance les conclusions de l'Enquête ou de l'Audience. Dans un cas comme dans l'autre, le mécanisme de prospective d'environnement a été mis en œuvre au stade de la conception du projet, et l'enquête a été intégrée au processus d'approbation. Dans les deux cas, une partie de la population était au départ hostile à l'implantation d'installations électronucléaires dans la région.

Mais là s'arrête l'analogie. La Saskatchewan progresse rapidement sur la voie de la prospérité. Elle dépend toujours de l'exportation de ses matières premières, mais son économie s'est diversifiée. À la branche d'extraction de l'uranium sont venues s'ajouter récemment celles du pétrole et de la potasse, et le secteur de la fabrication y est

*Pour des raisons de commodité, nous désignerons la Commission d'enquête de Cluff Lake sous le nom de «Commission Bayda», et la Commission royale d'enquête sur l'aménagement hydroélectrique de l'Ontario sous celui de «Commission Porter», c'est-à-dire sous le nom du commissaire en chef, comme le faisaient la plupart des personnes interrogées.

très prometteur. L'Administration fédérale n'a joué qu'un rôle modeste dans l'Enquête de Cluff Lake; la Commission a même envisagé le droit du gouvernement saskatchewanais à assumer une compétence exclusive en matière de mise en valeur des richesses naturelles de la province.

Comme au Nouveau-Brunswick, il existe en Saskatchewan une régie de l'électricité. Alors que le proposant de la centrale électronucléaire du Nouveau-Brunswick était la Commission d'énergie électrique de cette province, le requérant, en Saskatchewan, était une entreprise privée. Cependant, l'Administration de la Saskatchewan est tout à fait décidée à établir son droit de propriété sur les richesses naturelles de la province et à participer directement à leur exploitation. Ainsi est-elle récemment intervenue pour amener les industries privées et les entreprises publiques à joindre leurs efforts. Dans le cas du Nouveau-Brunswick, les administrations fédérale et provinciale ont toutes deux apporté leur soutien à l'entreprise privée et à la CÉÉNB, par le truchement de prêts et de subventions.

Alors que l'Audience du PEEE n'avait duré qu'une journée, le déroulement de l'Enquête Bayda s'est étendu sur quinze mois. Elle a en outre porté expressément sur une demande de permis d'exploitation, tandis que la première n'avait été organisée que pour examiner les conclusions d'une étude préliminaire des incidences du projet sur l'environnement. La Commission Bayda a envisagé une foule de questions: de la conception des matériels d'exploitation minière au danger de la dissémination des armements nucléaires dans le Monde. Elle s'est attachée à répondre aux demandes d'information scientifique faites par divers participants, et son rapport final est rédigé en langage scientifique.

Contrairement au compte rendu du groupe de travail du PEEE, le rapport final de la Commission Bayda décrit les caractéristiques de la filière électronucléaire et traite des problèmes de l'approvisionnement énergétique et du confinement des résidus radioactifs. En dépit du délai dont disposaient les auteurs de ce rapport, soit moins d'un an et demi, ils ont présenté des recommandations basées sur une analyse approfondie de la situation. Par ailleurs, contrairement au compte rendu du PEEE, le rapport de la Commission Bayda a été mis à la disposition du grand public, celle-là s'étant fixé comme objectif, entre autres, de sensibiliser la population aux questions envisagées et de lui fournir des informations en ce domaine.

On s'étonne dès lors que les conclusions scientifiques du rapport Bayda aient fait l'objet de critiques aussi vives que celles adressées au rapport du groupe de travail du PEEE, en particulier de la part des participants à l'Enquête. Pourtant, la Commission Bayda avait un large mandat et elle avait utilisé une méthode novatrice prenant en compte toute la gamme des considérations sociales, politiques, économiques et morales. Le rapport final de la Commission souligne

l'interdépendance et la complexité des questions en jeu, examine chacun des points évoqués par les intervenants, justifie de façon détaillée toutes les recommandations et s'efforce d'expliquer pourquoi les responsables de l'Enquête n'ont pas donné suite à certaines revendications des intervenants. De plus, le rapport fait état des arguments invoqués par les spécialistes de nombreuses disciplines qui ont présenté leur témoignage lors de l'Enquête. Les critiques du rapport prétendent toutefois qu'il n'est pas basé sur une évaluation scientifique, que les auteurs n'ont pas tenu compte des observations des intervenants ou les ont mésestimées, et qu'il ne donne pas une idée exacte de la complexité des problèmes envisagés.

On comprendra mieux les raisons des critiques formulées à l'endroit du rapport Bayda en le comparant à celui de la Commission Le Dain, qui a elle aussi examiné une question notoire faisant l'objet d'une controverse scientifique.

Historique et contexte

On a découvert des gisements uranifères en Saskatchewan dès 1935, mais leur exploitation commerciale n'a commencé que dans les années cinquante. Des deux gisements mis en valeur initialement, l'un était la propriété de la société Eldorado Nucléaire limitée, à Uranium City, et l'autre appartenait à la *Gulf Minerals Limited*, à Rabbit Lake. Ces exploitations, situées au Nord de la province, ont donné naissance à deux villes minières. La mise en valeur de ces gisements n'a pas donné lieu à une enquête ou à une controverse tant soit peu importante.

En 1967, Amok limitée, société de prospection à charte fédérale dont le capital social appartient à trois firmes françaises, effectua un relevé scintillométrique aérien en trois points du bassin de l'Athabaska. Entre 1967 et 1969, elle reçut de l'Administration provinciale des subventions à la prospection atteignant le montant de 135 000 $. En 1971, elle découvrit, immédiatement au nord de Cluff Lake, un gisement d'uranium à forte teneur et, en 1974, prit contact avec le ministère provincial des Ressources minérales pour débattre la question de l'exploitation de ce type de gisement. Les autorités provinciales créèrent alors le Comité de développement de Cluff Lake, formé de cadres de la société Amok, du ministère des Ressources minérales et du ministère des Services du Nord.

D'août 1974 à septembre 1975, le Comité se pencha sur les questions suivantes: transports, services d'utilité publique, urbanisme, protection de l'environnement, main-d'œuvre et planification des opérations, et barèmes d'imposition et de redevances tréfoncières. Les principaux désaccords qui survinrent alors concernaient le barème d'imposition.

Le ministère provincial de l'Environnement travaillait depuis 1973 à l'élaboration de lignes de conduite en matière de prospective

d'environnement. En juillet 1974, les dirigeants de ce ministère et le vice-président de la société Amok annoncèrent officiellement que celle-ci avait chargé la filiale canadienne de la société *Stearns-Roger Incorporated*, cabinet d'experts-conseils étatsunien, de mener une étude des incidences du projet de Cluff Lake sur l'environnement, d'une durée de dix-huit mois.

En principe, le projet de Cluff Lake n'avait pas à faire l'objet d'une prospective d'environnement complète, et il n'était pas nécessaire de tenir des audiences publiques à ce sujet. Le projet suscita néanmoins une controverse publique, qui eut un écho à l'Assemblée législative de la Saskatchewan. À la mi-novembre 1976, cinq jours avant le dépôt du rapport final sur les questions d'environnement, la société Amok fut informée de la tenue future d'audiences publiques. Une semaine plus tard, le ministère de l'Environnement de la Saskatchewan reçut du cabinet Stearns-Roger le rapport sur la prospective d'environnement et la protection du milieu ambiant[1] et, le 24 décembre, annonça officiellement la tenue d'audiences publiques à ce sujet. Le rapport Stearns-Roger ne fut rendu public qu'au cours de la première semaine de février, après la prise du décret instituant la Commission d'enquête de Cluff Lake.

À certains égards, la législation saskatchewanaise en matière de protection de l'environnement est l'une des plus sévères au Canada. Néanmoins, elle ne rend la prospective obligatoire que dans les cas où les initiatives envisagées débordent le cadre des programmes existants de lutte contre la pollution. Le ministre de l'Environnement peut mettre un terme à la prospective dès qu'il estime qu'elle répond aux exigences de l'heure. De surcroît, même si le déroulement du processus nécessite jusqu'à deux années, le Ministre peut autoriser la mise en route du projet avant l'achèvement de la prospective. Les décisions du ministère de l'Environnement devant être référées à un comité interministériel et au Cabinet pour examen, il peut arriver que d'autres dossiers deviennent prioritaires, une fois la prospective terminée. Chaque prospective peut donner lieu à la création d'une commission d'enquête distincte, laquelle peut décider d'utiliser ou non les conclusions des prospectives antérieures pour effectuer sa propre analyse. Ainsi plusieurs enquêtes peuvent-elles se dérouler simultanément.

L'Administration saskatchewanaise accorde manifestement beaucoup d'importance à la prospective d'environnement. Cependant, dans le passé, une grande part du pouvoir décisionnel était entre les mains du ministre des Ressources naturelles, dont le rôle consistait à la fois à promouvoir et à réglementer l'exploitation minière dans la province. La charge correspondante fait actuellement l'objet d'un examen, et il est probable qu'elle sera confiée au ministère de l'Environnement; mais pour bien évaluer le dispositif officiel

de prospective d'environnement en Saskatchewan, il faut tenir compte de l'action de ces deux ministères.

Il se peut fort bien que l'Administration de la Saskatchewan se soit attendue à un verdict négatif de la part de la Commission d'enquête de Cluff Lake, auquel cas elle aurait décrété un moratoire en matière d'extraction du minerai uranifère. Cependant, étant donné l'importance des recettes en jeu, il fallait tenir compte de plusieurs autres considérations importantes. En 1977, année où avait été créée la Commission d'enquête, 20 M$ ont été consacrés à la prospection de l'uranium, et 40 autres millions au cours de la période de trois mois qui a précédé la publication du rapport de la Commission, en mai 1978. En 1979, les activités atteignirent leur plein essor, au delà de 100 M$ étant affectés aux travaux de prospection. La première phase, celle de l'extraction du minerai uranifère du gisement de Cluff Lake, est censée s'étendre sur trois ou quatre ans. La seconde phase, au cours de laquelle on extraira à ciel ouvert des minerais d'autres métaux et on maintiendra le volume annuel d'extraction d'uranium atteint au cours de la première phase, durera plus de neuf ans. La Commission d'enquête ne s'est penchée que sur les activités de la première phase.

Les exploitants des mines d'uranium de la Saskatchewan versent au trésor provincial une redevance tréfoncière de base représentant 3 pour cent de leur chiffre d'affaires, plus une redevance progressive établie par négociation entre les autorités provinciales et chaque société minière. Ces entreprises sont autorisées à déduire aux fins de l'impôt le montant du capital social immobilisé, par exemple pour la construction des routes, écoles et installations nécessaires, mais les redevances qu'elles payent sont substantielles. L'exploitation minière de Cluff Lake n'est qu'une des nombreuses exploitations de ce type dans le Nord de la Saskatchewan, et elle ne constitue probablement que le premier volet d'un vaste programme de développement de l'exploitation et du traitement des minerais uranifères dans le Nord canadien.

La Commission d'enquête Bayda a envisagé un large éventail de problèmes, mais sans s'intéresser aux incidences des activités minières de la seconde phase. Les recommandations qu'elle a formulées visent néanmoins à fixer des critères pour l'élaboration d'une politique des matériaux fissiles et la réglementation des activités pertinentes, en particulier dans le Nord canadien.

La population de cette région est formée surtout d'Amérindiens, vivant sous la houlette conjointe des administrations fédérale et provinciales. La vie sociale y est souvent désorganisée, mais les habitants vivent encore surtout de chasse, de piégeage et de pêche. La pauvreté y règne et les problèmes sociaux sont aggravés par le partage des compétences. La venue des entreprises minières n'a pas

amélioré la situation, bien au contraire. En accentuant l'écart entre les modes de vie des Amérindiens, des autres Nord-Canadiens et des Méridionaux, elle a mis en relief la nécessité d'une prise en charge du développement politique et économique du Nord par les populations locales. La Commission Bayda s'est efforcée de trouver des solutions concrètes à ces problèmes.

L'exploitation des gisements d'uranium et le traitement du minerai, en particulier celui extrait à Cluff Lake, posent d'autres problèmes. L'uranium est un métal radioactif, et le gisement de Cluff Lake contient un minerai uranifère à très forte teneur. Faute de précautions suffisantes, certains radioéléments contenus dans le minerai extrait pourraient se diffuser dans l'atmosphère ou dans les nappes phréatiques et contaminer la région. Il y aussi le grave risque que courent les mineurs exposés à un rayonnement de forte intensité.

Contrairement à l'extraction des autres minéraux, celle de l'uranium est du ressort fédéral, même si les administrations provinciales ont maintes fois réclamé ce champ de compétence. Lors de l'adoption de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, en 1946, la Commission pertinente s'est vu confier la responsabilité de l'octroi des permis d'exploitation des gisements d'uranium, la prospection et le jalonnement des terrains relevant des administrations provinciales[2-5].

Dès 1950, il apparut évident que la Commission de contrôle de l'énergie atomique s'intéressait surtout à la sécurité de l'approvisionnement en uranium[6]. Pour établir des estimations à ce sujet, il lui fallait disposer de données concernant les réserves et la répartition des gisements d'uranium. Les autorités provinciales assumèrent la responsabilité de la salubrité et de la sécurité des mines, l'octroi des permis d'exploitation par la CCÉA étant asssorti de dispositions exigeant le respect des lois provinciales. Grosso modo, ces modalités sont toujours en vigueur.

En 1968, l'honorable J.J. Green, alors ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, rappela que l'exploitation des gisements uranifères devrait être soumise aux mêmes règles que celles fixées par les administrations provinciales pour l'exploitation des autres minerais, sauf lorsqu'il y va de la sécurité nationale ou de la politique étrangère[7]. Il demanda à la CCÉA d'affecter dans la mesure du possible des inspecteurs provinciaux au respect des dispositions du règlement fédéral concernant la salubrité et la sécurité des mines.

Cependant, la question de la répartition des compétences soulève encore des problèmes de taille. Les mesures prises par l'Administration fédérale, par exemple pour constituer des stocks d'uranium, influencent directement la vente et le prix de ce métal. Par ailleurs, c'est l'Agence d'examen de l'investissement étranger qui veille à l'observation des principes de conduite des entreprises en mains étrangères. De plus, la question des redevances tréfoncières

pourrait revêtir une importance capitale lors d'un examen éventuel des compétences provinciales en matière d'exploitation des richesses naturelles dans un secteur régi par l'État.

Les réglementations provinciales en matière d'exploitation minière apparaissent souvent plus strictes que celle de l'Administration fédérale, mais sans influencer beaucoup le degré de protection procuré. Si une société minière trouve la réglementation provinciale trop sévère, elle peut s'adresser à un tribunal qui statuera sur sa légalité. Les entreprises minières disposent de moyens suffisants pour plaider une cause-type, si elles le jugent nécessaires.

Comme la répartition des compétences en matière d'exploitation minière et de sécurité soulève constamment des difficultés, la Commission d'enquête Bayda s'est interrogée sur le droit de l'Administration saskatchewanaise à fixer des règles strictes en ce domaine. Elle a proposé d'inclure dans le contrat passé entre la société Amok et l'Administration provinciale des dispositions spéciales garantissant à celle-ci le droit d'adopter et d'appliquer de tels règlements. Il n'est toutefois pas certains que cette manière de faire permettra à elle seule de résoudre les problèmes de répartition des compétences.

De façon générale, la plupart des normes sur lesquelles se fondent les règlements fédéraux et provinciaux sont élaborées hors du Canada, et le choix de l'organisme normatif est aussi difficile à faire que la répartition des compétences sur le plan national. Comme tous les organismes de normalisation, les organisations internationales s'adressent à des experts pour obtenir leur avis, mais elles doivent aussi concilier tous les intérêts en jeu. Les administrations provinciales canadiennes jouent un rôle actif en ce domaine, mais elles ne disposent pas du potentiel de recherche nécessaire pour rédiger ou évaluer les normes pertinentes. Celles-ci sont généralement élaborées selon le principe de la réduction maximale des risques, en formant la comparaison coûts/avantages. Les résultats obtenus peuvent être plus ou moins satisfaisants.

Les normes sont établies en fonction d'un certain nombre de critères et sont soumises à des facteurs sur lesquels les administrations fédérale et provinciales n'ont guère de prise. Ces facteurs ne jouent pas toujours à l'avantage du consommateur. Il arrive souvent que les normes ne tiennent pas pleinement compte du comportement d'une filière technique donnée. L'élaboration de celles de *comportement*, prenant en considération les conditions d'aménagement des installations et les facteurs humains en jeu, est onéreuse et nécessite la mise sur pied de services d'évaluation et de surveillance constantes des aménagements. Rares sont les organisations internationales de normalisation qui disposent des moyens matériels nécessaires à une étude systématique du comportement des installations utilisées pour l'acheminement des matières fissiles.

Parce qu'elles sont fondées sur un arbitrage des intérêts, les normes se contentent de fixer un plafond à ne pas dépasser. Elles ne visent pas à éviter tout risque, mais à le réduire à un niveau acceptable. Les règles d'élaboration des normes ne précisent pas généralement ce qu'on entend par «acceptable», ni quel devrait être l'effet des nouvelles données scientifiques et techniques sur le niveau de risque acceptable.

Les normes de radioprotection sont établies par la loi ou par des lignes directrices. Elles tiennent compte de la durée d'exposition de l'individu à un rayonnement d'une intensité donnée, ou de l'irradiation de ses différents organes. Il existe divers types de rayonnements, auxquels s'appliquent des normes spécifiques, mais leur existence n'est pas, en elle-même, une garantie de protection. Plusieurs pays ont édicté des normes de radioprotection plus strictes que celles du Canada, lesquelles se situent cependant dans la bonne moyenne internationale. Comme le souligne le rapport Bayda, les organismes réglementaires ne mettent pas toujours à profit les conclusions des recherches des organisations internationales, et il arrive souvent que les groupes directement concernés ne soient pas informés des répercussions et de la portée des recherches les plus récentes en ce domaine. La Commission a proposé certaines réformes, mais elles ne peuvent être mises en œuvre au seul échelon provincial.

L'Administration saskatchewanaise a édicté une réglementation relativement sévère en matière de radioprotection. Cependant, nous ne disposons pas de données essentielles à une évaluation complète de la situation. Le rapport de la Commission aurait pu proposer de meilleures normes de radioprotection, mais ni la Commission ni l'Administration provinciale ne pouvait garantir que ces mesures auraient suffi à protéger les mineurs extrayant le minerai à forte teneur en uranium de Cluff Lake.

L'Enquête elle-même

À l'instigation de l'Association de Saskatoon pour la protection de l'environnement, de la Fédération des travailleurs de la Saskatchewan, de l'Association pour la défense des droits de l'Homme, certains centres médicaux et l'Union nationale des cultivateurs réclamèrent la tenue d'une enquête, non seulement sur l'exploitation minière de Cluff Lake, mais sur l'exploitation des gisements d'uranium en général. Comme l'a fait observer l'une des personnes interrogées:

> «L'Administration publique a été soumise à de fortes pressions. Je pense qu'elle aurait préféré ne pas tenir d'enquête publique à ce sujet, mais la population, s'appuyant sur les précédents établis en ce domaine: Commission Porter en Ontario, Commission Ranger et une commission instituée en Grande-Bretagne, exerça diverses pressions sur les pouvoirs publics, qui se virent

contraints de faire la preuve de la salubrité de l'exploitation des gisements d'uranium».

En outre, ce dossier et la tenue éventuelle d'une enquête à ce sujet avaient été abordés lors du congrès annuel de la section provinciale du Nouveau Parti démocratique. Les gens estimaient que «le gouvernement devait prendre des mesures à ce propos».

Avant la tenue de l'enquête, une grande assemblée publique se déroula à Palmbere Lake, dans le Nord de la Saskatchewan. Apparemment, elle n'avait pas été envisagée à l'origine comme une manifestation antinucléaire, mais «elle prit la forme d'une tribune au cours de laquelle chacun voulut faire connaître ses vues sur l'exploitation de l'uranium». Selon l'un des participants interviewés, plus de cinq cents personnes assistèrent aux séances, qui durèrent toute la fin de semaine; mais la presse n'y fit guère écho, seulement deux journalistes et un reporter de la CBC ayant assisté au débat.

Le 1er février 1977, l'Administration provinciale ordonna la tenue d'une enquête, et demanda à la Commission de présenter son rapport au mois de novembre suivant. Les autorités lui indiquèrent qu'elle devait mener une «enquête approfondie» et, bien que les thèmes à étudier ne fussent pas délimités précisément, qu'elle devait procéder «le plus rapidement possible, compte tenu des circonstances»[8].

Les intervenants lors de cette Enquête ont souvent reproché aux autorités de lui avoir accordé un délai trop court, et cet aspect a été plusieurs fois évoqué à l'Assemblée provinciale. Nombre d'entre eux ont fait observer que l'échéancier prévu ne permettait pas d'examiner en détail les questions étudiées, de réaliser des recherches poussées ni de sensibiliser le public aux questions envisagées. Pour sa part, la Commission d'enquête se garda de critiquer le délai qui lui était imparti. Dans son rapport final, elle affirma que la sensibilisation du public n'entrait pas dans ses attributions, et qu'elle était simplement chargée d'*évaluer* l'opinion publique telle qu'elle était. Elle soutient qu'en dépit de la brièveté du délai accordé à la Commission, les groupes d'action avaient disposé de suffisamment de temps pour accomplir des recherches sérieuses et pour examiner le dossier de manière approfondie; en outre elle déposa son rapport plusieurs mois après l'échéance fixée.

La Commission tint des audiences quasi-judiciaires et des audiences publiques. Dans le premier cas, les intervenants avaient le droit de contre-interroger les témoins ou de comparaître par avocat-conseil. Lors des audiences publiques, les membres de la Commission s'efforçaient de favoriser le débat, mais les participants n'étaient pas autorisés à se poser réciproquement des questions. Quelques mémoires écrits furent aussi présentés à la Commission.

Bien que la Commission eût déclaré que toutes les pièces fournies seraient accessibles au public, elle garda secrète la section de la

requête de la société Amok ayant trait à sa situation financière face à ses concurrentes.

Les commissaires s'efforcèrent de fournir un service complet d'information, bien que la Commission ne disposât que de trois personnes, dont son avocat-conseil. Elle tint des assemblées dans les hôtels de ville et organisa des débats à la demande de certaines collectivités. Pour connaître les vues de tous les citoyens intéressés, on invita les tenants de thèses divergentes à exposer leurs idées lors de chacune des réunions. Celles-ci furent organisées principalement par des groupes d'intervenants, agissant par le truchement d'un comité, mais le compte rendu des débats ne fut pas versé au dossier de l'enquête.

Des kiosques d'information contenant de la documentation et des bibliographies furent installés dans différents immeubles publics et bibliothèques de la province. On y distribua hebdomadairement une récapitulation des activités, qui fut également envoyée à un certain nombre d'intéressés. On utilisa largement les tribunes téléphoniques et les programmes radiotélévisés locaux. Les commissaires rédigèrent un guide de l'intervenant et promulguèrent de temps à autre des règles à ce sujet. Les groupes avaient comme consigne d'utiliser les crédits accordés pour la préparation des mémoires et non pas pour informer le public ou le sensibiliser aux questions envisagées. Le texte de certaines des communications orales était soumis la veille mais, selon un participant, «la plupart étaient improvisées».

La Commission envoya un scientifique dans le Nord de la Saskatchewan pour répondre aux questions des habitants portant sur les aspects techniques de l'Enquête, avant la tenue des audiences publiques. Cependant, en dépit des efforts louables de ce scientifique, cette expérience s'avéra un échec, peu d'intervenants ayant recouru à ses services. Pourtant, après la publication du rapport de la Commission, nombre de citoyens, en particulier ceux des collectivités du Nord, se plaignirent d'avoir manqué d'information sur les sujets traités lors de l'enquête. La Commission, malgré son intention avouée, ne s'est pas contentée de son rôle d'investigation et a fait un effort de sensibilisation de la population du Nord; or ces deux objectifs étaient incompatibles.

La Commission Bayda se rendit compte que les deux camps en présence étaient nettement opposés et s'efforça d'obtenir la participation du public en lui faisant «écouter le pour et le contre». Ainsi demanda-t-elle à l'Association saskatchewanaise pour la protection de l'environnement de se faire le porte-parole des adversaires du nucléaire, à la société Amok de défendre la cause des partisans, et au Conseil municipal du Nord de veiller aux intérêts de ses commettants. Le financement des groupes d'intervenants témoigna de la volonté de la Commission d'«assurer une approche concertée grâce à la désignation de porte-parole officiels des parties en présence».

Ce n'est pas la Commission elle-même qui était chargée d'accorder des crédits aux groupes d'intervenants, mais un comité relevant du ministère de l'Environnement de la Saskatchewan. Un grand nombre de ces groupes obtinrent une aide financière, mais ce furent les organismes porte-parole qui furent privilégiés sur ce plan, conformément aux directives de l'Administration provinciale.

Les audiences eurent lieu entre les mois de mars et de septembre, mais les intervenants ont fait observer que celles organisées à l'intention des collectivités rurales du Sud de la province se sont déroulées à une époque de l'année où les agriculteurs sont très occupés, soit durant les deux dernières semaines d'août.

Les audiences para-judiciaires de la Commission durèrent 67 jours, dont 23 à Régina et à Saskatoon, et 138 personnes y présentèrent des témoignages. Lors des audiences locales, 260 individus et 30 groupes présentèrent des exposés devant la Commission. Voici la répartition des participants aux audiences para-judiciaires:

Participants aux audiences para-judiciaires

	Phases			
	1	2/3	4	5
Fonctionnaires	26	5	5	8
Particuliers*	7	15	10	35
Groupes d'exploitants miniers	0	8	7	18
Associations	0	2	4	0
Consultants	0	7	1	0
	33	37	27	61

*Les organismes bénévoles et les groupes d'action auxquels appartenaient les participants ou leurs consultants 'ont pas été indiqués dans le rapport de la Commission, même si la plupart des particuliers qui sont intervenus appartenaient à l'une ou l'autre de ces catégories.

De nombreux intervenants possédaient un doctorat, étaient médecins ou venaient de l'extérieur de la province:

Origine géographique des participants

Intervenants d'origine locale	13	
Intervenants originaires d'une autre localité de la Saskatchewan	26	
		(y compris les cadres des filiales d'entreprise minière dont la société mère se trouve hors de la Saskatchewan)
Intervenants originaires d'une autre province canadienne	30	
Intervenants non canadiens	26	

Participants aux audiences locales

	Audience tenues dans le Nord	Autres audiences
Particuliers	167	66
Associations (y compris les sectes religieuses)	5	5
Groupes d'action	1	5
Organismes d'aide sociale	0	7
Entreprises	1	0
Fonctionnaires	1	2

Au-delà de 800 personnes ont assisté aux audiences tenues dans le Nord, et environ 400 à celles qui se sont déroulées dans le Sud de la province. Les assemblées tenues dans les hôtels de ville du Nord ont attiré environ 270 personnes, et celles qui ont eu lieu dans les hôtels de ville du Sud, environ 370 personnes.

Depuis la tenue de l'Enquête Bayda, la prospection et l'exploitation des gisements d'uranium en Saskatchewan ont connu un grand essor. Les travaux entrepris à Cluff Lake vont bon train, parallèlement à ceux accomplis à Key Lake. Les commissaires ont indiqué récemment que l'Administration provinciale avait adopté la presque totalité de leurs recommandations. Malheureusement, beaucoup d'entre elles concernent l'élaboration et la mise en œuvre des mécanismes réglementaires, activités qui échappent en grande partie aux autorités de la Saskatchewan.

La concession accordée à la société Amok indique de façon assez précise le nombre d'emplois et le type de formation à assurer aux collectivités du Nord. Selon les stipulations du contrat, ses effectifs devaient être constitués pour moitié de Nord-Canadiens; en fait, au dire des cadres de la société, 60 pour cent d'entre eux sont des habitants du Nord.

De nombreux participants n'ont pas été satisfaits des recommandations de la Commission. Selon eux, l'exploitation de l'uranium rencontre de plus en plus d'opposition, un nombre croissant de gens s'intéressent à la question et des groupes de plus en plus nombreux désirent participer au débat*.

Pour être en mesure d'évaluer les actions envisagées et les valeurs en jeu, la Commission Bayda a élaboré des critères d'appréciation des propositions et des témoignages. La plupart d'entre eux étaient fondés sur une analyse coûts/avantages modifiée, d'autres reposant sur le bon sens ou sur des considérations analogues vraisemblablement empruntées au domaine de la responsabilité ci-

*Deux participants ont récemment intenté des poursuites à deux sociétés minières exploitant le gisement de Key Lake. Les requérants ont demandé un arrêt de suspension des travaux, affirmant que les entreprises en question «n'étaient pas habilitées à capter une si grande quantité d'eau» et «entravaient l'écoulement des eaux dans le bassin du lac Key».

vile. Cependant, les membres de la Commission ont reconnu, à l'instar d'un grand nombre de participants à l'Enquête, que la décision de développer l'extraction de l'uranium dans le Nord devait aussi tenir compte des considérations d'ordre moral. En fait, une grande partie des derniers travaux de l'Enquête et du rapport de la Commission porte sur les problèmes moraux évoqués par la dissémination des armements nucléaires et sur le rôle de la Saskatchewan sur ce plan. La Commission d'enquête a fait plusieurs recommandations à ce sujet.

La Commission Bayda a néanmoins estimé que sa mission consistait essentiellement à définir de façon scientifique les moyens d'assurer la sécurité de l'exploitation des gisements uranifères, en donnant au mot sécurité un sens large englobant la préservation du mode de vie des intéressés.

À cette fin, elle a utilisé trois méthodes. Elle a d'abord comparé les conclusions des études réalisées en ce domaine, puis elle a demandé à leurs auteurs de témoigner lors des audiences. En deuxième lieu, elle a recueilli, à partir des témoignages présentés, des données sur le mandat et les activités de certains ministères et organismes de l'État, et les a corroborées au moment du contre-interrogatoire des témoins par les membres de l'enquête et les autres intervenants. En troisième lieu, elle a rassemblé des informations lors des audiences locales, activité d'importance particulière en raison de la rareté des données concernant les collectivités du Nord de la province. Les conclusions de ces recherches n'ont pas été analysées par les cadres scientifiques attachés à l'Enquête et elles n'ont pas été corroborées par contre-interrogatoire avant la tenue des audiences quasi-judiciaires.

La Commission n'a guère accompli de recherches scientifiques originales, mais aucun de ses membres ne possédant de compétences particulières en matière nucléaire, elle dut utiliser largement les données fournies par les intervenants. Du fait de l'existence d'un seul requérant, de l'absence d'organisme réglementaire occupant une position de force et du petit nombre d'organismes bénévoles à l'œuvre, la Commission avait l'air de mener une procédure contradictoire, mais ne disposait pas de tout le pouvoir décisionnel correspondant.

Il importe de souligner qu'avant la tenue de cette Enquête il ne s'était guère fait de recherches concernant le milieu naturel, le contexte socio-économique ou le mode de vie des habitants du Nord de la Saskatchewan. Comme le faisait observer l'un des intervenants, lors d'une interview:

> «Cela a été l'une des grandes constatations de l'Enquête: on ne disposait d'aucune donnée concernant l'économie, les migrations humaines ou animales, l'environnement ou l'hydrologie de cette région».

C'est pourquoi la Commission a dû utiliser largement les conclusions de la prospective d'environnement effectuée par le cabinet

Stearns-Roger Inc. à la demande de la société Amok. La Commission jugea cette étude valable dans l'ensemble, à part quelques points faibles. Ainsi le rapport Stearns-Roger[9] s'inspirait-il fortement de ce que l'un des cadres de la Commission a appelé des «textes d'enseignement» qui dataient dans certains cas de plusieurs décennies. Il faisait aussi état de données relatives à des régions considérées comme analogues au Nord de la Saskatchewan, mais il n'était pas toujours possible de mettre en évidence les traits propres à cette dernière région.

La Commission estima qu'elle ne pouvait faire réaliser d'autres recherches en ce domaine. Comme il est dit dans le rapport Bayda:

> «Une telle étude, qui exige beaucoup plus que l'évaluation des projets d'expansion de l'extraction de minerais uranifères, aurait nécessité une extension considérable du mandat de la Commission (plusieurs années)»[10].

Celle-ci a toutefois retenu les services d'un cabinet d'experts-conseils de Vancouver pour l'aider à examiner minutieusement les témoignages présentés: selon un cadre de la Commission, les résultats obtenus ont été plus ou moins satisfaisants. Les consultants menèrent une étude de six semaines, examinant la documentation et interrogeant des fonctionnaires et certains autres citoyens. La Commission s'étant rendu compte que l'étude commandée par la société Amok comportait certaines lacunes, elle en fit réaliser une autre sur la phytoécologie de la région où se trouvait le gisement que l'on projetait d'exploiter. Cependant, elle ne fit pas faire d'évaluation complète du rapport Stearns-Roger.

La Commission Bayda accorda une très grande importance au contre-interrogatoire, car elle se considérait comme chargée d'arbitrer entre des parties ayant des vues différentes sur les aspects techniques ou sociaux des questions envisagées. La Commission trouva «parmi les partisans et adversaires du développement du secteur nucléaire, et leurs connaissances» (au dire d'un commissaire), des scientifiques susceptibles de contribuer utilement au débat. En raison de la brièveté du délai imparti à la Commission, seuls quelques-uns d'entre eux purent témoigner, mais les responsables de l'Enquête jugèrent que la participation de la communauté scientifique avait été suffisante pour assurer une évaluation exacte de la situation.

Analyse du processus de l'Enquête

Lorsque les questions envisagées évoquent des données scientifiques relativement sûres, il est possible d'utiliser les conclusions des recherches accomplies par d'autres organismes et de recourir au contre-interrogatoire quasi judiciaire. Cette méthode peut donner lieu à un débat scientifique valable, même s'il revêt parfois quelque virulence. En revanche, en l'absence de certitude scientifique, le processus d'arbitrage ne convient guère. Le manque d'information sur les pro-

blèmes en cause conduit à un débat philosophique où les aspects particuliers des questions envisagées ne peuvent guère être pris en considération. À cet égard, l'Enquête Bayda aurait pu se dérouler dans n'importe quelle région du Canada.

La nature et l'ampleur de l'effort de recherche accompli par une commission d'enquête sont des facteurs cruciaux pour l'étude des collectivités du Nord, qui ont été plutôt négligées dans le passé. Le Moyen-Nord a peut-être été encore moins étudié que le Grand-Nord, et il est impossible de déterminer le bien-fondé des généralisations concernant les collectivités de ces régions.

De façon générale, celles-ci ne tirent que des avantages secondaires des actions menées sur leur territoire. Les faits montrent que les emplois ainsi créés ne vont pas toujours aux habitants de ces régions. Ceux-ci souffrent souvent des alternances de vaches grasses et de vaches maigres, et sont en butte aux difficultés de la vie dans une ville minière. Par contre, les citadins sont mieux en mesure que les habitants des petites localités d'amortir les effets des grandes réalisations techniques.

Les commissions d'enquête sont généralement conscientes de ces problèmes, et c'était le cas de la Commission Bayda. Les difficultés qui surgissent ne sont pas tant imputables au manque de bonne volonté qu'à l'incertitude quant à la méthode à employer pour remédier à la situation.

De même, cette Commission a cherché à s'inspirer de l'Enquête Berger, qui a amené l'Administration fédérale à modifier sa politique et dont le rapport a été bien accueilli par une partie de la population du Nord[11-14]. Cependant, cette entreprise est malaisée, car elle exige beaucoup de temps, une grande perceptivité, la préparation psychologique des collectivités, un important effort de recherche et des ressources considérables. Les collectivités du Grand-Nord sont plus isolées que celles du Moyen-Nord et ne sont pas soumises aux mêmes pressions extérieures. La Commission Berger, chargée d'enquêter sur la construction d'un pipeline dans l'Arctique, avait le choix entre plusieurs options, notamment celles de recommander l'attribution du marché à l'une ou l'autre des deux entreprises requérantes, ou l'adoption de la formule proposée par les associations d'Autochtones. Pourtant, en dépit de ces circonstances favorables, elle affrontait une tâche complexe et exigeante.

On a prétendu que la Commission Berger, plutôt que de se pencher sur les problèmes des Autochtones, avait pris leur défense. Aux yeux des commissaires, la nature, la profondeur et la portée des vues des Autochtones du Nord l'emportaient sur la diversité de leurs perceptions. La conclusion la plus importante du rapport Berger fut la suivante: les Autochtones doivent être considérés comme bien placés pour défendre leur cause[15]. La Commission s'est attachée davantage à évaluer la gravité des problèmes auxquels font face les Autochtones

de cette région et à trouver des façons de faire participer les groupements politiques de formation récente à leur solution, qu'à élaborer des moyens pratiques de pallier certains inconvénients, par exemple ceux découlant de la mise en œuvre des progrès techniques.

Cette attitude de la Commission pourrait laisser croire qu'elle avait des préjugés favorables aux Autochtones, qu'elle se faisait des illusions au sujet de la nature des options possibles, et qu'elle était trop sensible aux pressions politiques qui s'exerçaient dans le Nord. Obligée de choisir entre une récapitulation des opinions des Autochtones, un panorama du Nord tel que vu par les Nord-Canadiens et un examen attentif des différentes formules de mise en valeur de cette région, la Commission Berger a opté pour la troisième voie. Plutôt que de présenter une vue globale de la situation des Nord-Canadiens, elle a voulu donner un aperçu d'une nouvelle réalité politique généralement méconnue.

La Commission Bayda ne disposait pas d'un délai, d'effectifs ni de moyens financiers suffisants pour mener une investigation comme l'Enquête Berger. Une seule requête lui avait été soumise et elle n'était pas en mesure de prolonger son mandat. Se rappelant les critiques formulées à l'endroit de la Commission Berger, les commissaires de l'Enquête Bayda s'efforcèrent de ne pas répéter les erreurs commises par la première en offrant, au dire d'un cadre de la Commission, «des vues plus pondérées». Elle pouvait soit décider de ne pas envisager les conditions de vie des Nord-Canadiens, estimant qu'elle disposerait d'informations de base acceptables, soit se fonder sur les vues, souvent justes, exprimées par les groupes ou individus lors des audiences locales. Contrairement à la Commission Berger, elle choisit la dernière voie.

Certaines des recommandations de la Commission Bayda portent sur la mise en valeur du Nord canadien. Ainsi a-t-elle proposé la création d'un réseau de transport des travailleurs pour éviter la création de villes minières, et la mise en place d'un mécanisme incitant les Autochtones à travailler dans les chantiers de construction. Elle préconisa la création d'un Office de mise en valeur du Nord et proposa des mesures pour accroître la participation des Nord-Canadiens à la planification des activités en ce domaine.

Certains groupes de Septentrionaux, en particulier le Conseil municipal du Nord, ont bien accueilli ces recommandations, dont un bon nombre ont été mises en œuvre. Pourtant, le schéma de développement du Nord et les problèmes qu'il pose n'ont pas changé, en dépit des initiatives originales prises suite à l'Enquête. Selon certains, la Commission Bayda n'a pas saisi le message que lui destinaient les Nord-Canadiens.

Non seulement les recommandations mais aussi la structure du rapport Bayda le rendaient différent de celui de la Commission Berger. La Commission Bayda n'a siégé que deux semaines dans le

Nord, et la plupart des audiences qui s'y sont déroulées avaient pour objet le recueil d'information. Le rapport final de la Commission ne renferme guère de données inédites sur la vie collective des Nord-Saskatchewanais, leur degré de dépendance à l'égard des moyens de subsistance traditionnels, et la seule et unique expérience réalisée en matière de ville-dortoir.

La Commission Bayda a peut-être récapitulé la gamme des vues exprimées par les intervenants, mais on lui reproche de ne pas avoir bien appréhendé la situation des Nord-Canadiens, et de ne pas avoir recommandé des mesures susceptibles de l'améliorer notablement.

Dans son rapport final, la Commission Bayda donnait le feu vert aux exploitants de gisements d'uranium, et plus particulièrement de celui de Cluff Lake. Comme nous l'avons expliqué précédemment, elle l'a fait alors que de fortes pressions s'exerçaient.

L'Administration de la Saskatchewan souhaitait peut-être examiner sérieusement le dossier de la mise en valeur du Nord, celui des risques sanitaires et celui de la sécurité de l'exploitation des gisements uranifères, mais l'enjeu était de taille. La société Amok avait déjà dépensé 30 M$ à Cluff Lake, et la *Saskatchewan Mining Development Corporation* avait consacré 20 M$ à des travaux de prospection de l'uranium. Il était entendu que la société Amok serait indemnisée «en cas de résiliation ou de renégociation des ententes»[16].

La Commission d'enquête Bayda avait pour mandat de proposer une politique d'exploitation des mines d'uranium, mais sa «recommandation finale» favorisant l'exploitation du gisement de Cluff Lake a été tempérée par un certain nombre d'autres propositions, par exemple celles concernant la fixation de normes appropriées d'exploitation minière, l'étude technique des matériels, et la nature des renseignements à communiquer aux travailleurs et au grand public.

Cependant, cet aspect n'a guère retenu l'attention du public ou des autorités, et les membres de la Commission en ont été très déçus. Comme l'a fait observer l'un deux:

> «Il faut bien en arriver à un verdict. . . mais il n'y a pas de réponse nette. L'un des faits qui m'a le plus contrarié, après la publication du rapport Bayda, est que les dirigeants politiques et les groupes d'action anti-nucléaire l'ont interprété de façon manichéenne. Les autorités y ont vu un encouragement à s'engager sans hésiter dans le développement du secteur nucléaire, les groupes d'action anti-nucléaire estimant que c'était simplement un trompe-l'œil».

Les commissions d'enquête ont de plus en plus tendance à publier des rapports de lecture facile, agrémentés de photographies et de graphiques. Le rapport Bayda alla même plus loin en numérotant les différents points traités pour faciliter la consultation et en expliquant en langage simpliste les fondements de certaines des techni-

ques en cause. Pourtant, la Commission ayant dû analyser en détail toute une gamme de questions complexes, elle a rédigé un rapport volumineux. Les recommandations sont récapitulées à la fin du document, parfois sans les explications nécessaires. Les questions restées sans réponse, par exemple celles qui n'étaient pas étayées par un effort de recherche suffisant, ont été reléguées dans le corps du texte. Des recommandations aussi tranchées que celle du rapport Bayda risquent fort d'être mal interprétées par les administrations publiques et par la population.

Conclusion

Selon le processus d'évaluation des demandes suivi par l'Administration saskatchewanaise, chacune d'elles peut donner lieu à l'institution d'une enquête. Si l'on tient compte du nombre d'enquêtes qui se déroulent concurremment sous les auspices des différents paliers de gouvernement, il y a danger que le public ne s'en désintéresse ou que l'Administration provinciale soustraie un nombre croissant de dossiers au processus d'investigation, sous prétexte qu'ils ont été examinés de façon satisfaisante par les commissions antérieures, décevant ainsi, dans un cas comme dans l'autre, les attentes du public.

Ce désintérêt n'entraîne pas forcément une réduction du nombre des participants mais, en raison du sentiment de lassitude qu'il engendre chez eux et qui oblige parfois les autorités publiques, comme c'est le cas en Ontario, à créer des groupes spéciaux chargés de présenter des témoignages devant les commissions d'enquête, il empêche le public de participer spontanément et utilement aux débats. Lorsque les participants à une enquête éprouvent un tel sentiment de lassitude ou sont désignés officiellement pour faire des interventions, ils sont moins en mesure de faire un apport original à l'examen d'une demande et de répondre avec tout le sérieux voulu aux questions posées. Ainsi les enquêtes deviendraient-elles, si l'on n'y prend garde des tribunes où se déroule un même débat, perpétuellement repris.

V. Une enquête sur la prévision des besoins en électricité

La *Royal Commission on Electric Power Planning in Ontario*, appelée aussi Commission Porter, a été instituée en 1975 mais elle n'a présenté son rapport final qu'en 1980. Comme cette Commission était encore en activité lorsque l'Enquête Bayda a été instituée et a présenté son rapport final, les membres de la première ont envisagé les recommandations qui y étaient présentées. Au cours des cinq années qu'a duré l'Enquête Porter, plusieurs commissions chargées d'étudier des dossiers voisins ont aussi formulé des recommandations qu'elle a aussi prises en considération. Ainsi l'analyse de l'Enquête Porter s'apparente-t-elle à l'étude de l'histoire des cinq dernières années, lesquelles ont été marquées par des faits et des changements importants ayant influencé la politique énergétique.

La Commission Porter avait un vaste mandat: elle couvrait de nombreuses modalités de participation des milieux scientifiques et presque tous les thèmes qui peuvent être envisagés au cours d'un débat sur les plans d'équipement électrique. Cependant, les commissaires ont décidé d'élargir encore le mandat de la Commission. À leurs yeux, la participation du public constituait un objectif majeur. Certains groupes d'intervenants ont participé à l'Enquête pendant toute sa durée. La Commission a tenu des audiences et des assemblées publiques, a organisé des séminaires et des ateliers, et a recueilli une masse imposante de témoignages.

La Commission Porter n'avait pas pour mission initiale d'étudier le développement de la filière électronucléaire, mais elle finit par envisager la controverse nucléaire et l'attitude adoptée précédemment par l'*Ontario Hydro* en matière de filière électronucléaire. Créée pour étudier les projets d'équipement électrique de l'*Ontario*

Hydro pour la période de 1982 à 1990, elle choisit de se pencher aussi sur les activités passées de cette entreprise de fourniture d'énergie.

Les responsables de l'Enquête Porter considéraient que leur tâche portait sur les plans d'équipement électrique de l'Ontario, en tenant compte de leurs aspects sociaux, politiques et moraux. La conjoncture économique imposait des contraintes et la prospective technologique indiquait la nature des options possibles, mais ces deux questions s'inscrivaient dans le cadre général de la planification. Les responsables ont envisagé diverses possibilités en tenant compte de la situation d'alors et en se situant dans une perspective historique. Les conclusions générales de la Commission devaient servir de base à l'élaboration de recommandations précises.

Cette façon de faire, qui a nécessité de longs délais, n'a pas toujours eu l'heur de plaire à l'Administration ontarienne, instigatrice de l'enquête, ni aux personnes concernées par les mesures recommandées. Le gouvernement avait demandé d'envisager la question d'un point de vue global, mais les événements et les politiques suivies comportaient certains impératifs. Pendant le déroulement de l'enquête, les autorités publiques ont pris des décisions qui ont modifié le contenu des dossiers que la Commission devait étudier pour formuler des recommandations.

Par exemple, pendant la durée de l'enquête:

- l'Ontario a mis en œuvre sa politique de prospective d'environnement;
- l'Administration provinciale s'efforçait de mettre au point une politique énergétique, en négociant certains aspects de celle-ci avec le gouvernement fédéral;
- la politique électronucléaire et la réglementation correspondante faisaient l'objet d'un examen;
- un comité spécial de l'Assemblée législative de l'Ontario étudiait certains aspects des activités d'*Ontario Hydro*.

Pendant les derniers stades de l'Enquête Porter, ce comité spécial a axé son attention sur la sécurité des installations nucléaires, empiétant sur certains domaines couverts par le mandat de la Commission. Le gouvernement de l'Ontario a estimé que les recommandations de ces deux organismes étaient en concurrence, et il doit maintenant comparer les approches et les recommandations respectives.

L'Enquête Porter n'a pas été critiquée aussi vivement par le public que les autres enquêtes analysées ici. Elle a obtenu le respect d'un grand nombre de participants, peut-être à cause de la volonté des responsables de prêter une oreille attentive à tous et de répondre dans la mesure du possible à leurs désirs.

L'Enquête Porter a constitué la dernière d'une longue série d'enquêtes et d'investigations par des commissions, des groupes de travail ou des comités, tous chargés d'étudier les activités d'*Ontario*

Hydro, le choix du tracé des lignes à haute tension, la sécurité des installations nucléaires et le rôle du public dans l'élaboration du plan d'équipement électrique. On ne peut comprendre les travaux de la Commission Porter sans se reporter aux nombreuses autres «enquêtes» qui l'ont précédée ou se sont déroulées parallèlement.

Historique

La décision d'utiliser la filière électronucléaire en Ontario a été prise bien avant l'Enquête Porter et le lancement d'un débat public à ce sujet. Dès les années 1950, l'Ontario était déjà associé étroitement à l'Énergie atomique du Canada limitée pour le développement de la filière électronucléaire et, dès 1964, avait jeté les bases d'exploitation de son propre potentiel nucléaire, certains emplacements de centrales ayant déjà été choisis. Jusqu'en 1965, les questions soulevées à l'Assemblée portaient principalement sur les avantages que les collectivités pourraient retirer de l'aménagement d'une centrale nucléaire dans la région, et on n'aborda jamais la question de la sécurité ou des risques associés à cette activité; même après cette date, ce sujet ne fut guère débattu en profondeur.

En 1970, l'*Ontario Hydro* était déjà bien engagée dans le processus d'élaboration des plans d'aménagement du potentiel électronucléaire de la province et elle entreprenait la phase de construction de certaines centrales. Celle-ci exigeait des sommes importantes dépassant les capacités de l'*Ontario Hydro* telles qu'elles étaient fixées en vertu des accords conclus avec l'Administration provinciale. La demande de crédits supplémentaires causa certaines préoccupations aux membres de l'Assemblée, qui ne tardèrent pas à se pencher sur d'autres aspects des plans de l'*Ontario Hydro* et sur son organisation. Le sentiment que cette entreprise d'utilité publique avait pris une envergure ne convenant plus à son mode d'exploitation, et en particulier à son style de gestion, entraîna la création d'un mécanisme d'enquête: le Groupe de travail de l'Hydro[1].

La présentation du rapport de ce Groupe de travail fut suivie, peu de temps après, par une autre analyse des activités de l'*Ontario Hydro*, dans le cadre de l'Enquête Solandt. Cette compagnie s'occupait alors d'implanter un réseau de lignes à haute tension dans la région environnant Toronto, et densément peuplée. La Commission Solandt présenta des recommandations au sujet du tracé de ces lignes de transport de l'électricité et, peut-être sans l'avoir prévu, se pencha sur la proposition du Groupe de travail de l'Hydro concernant une participation accrue du public à l'élaboration des plans de la compagnie.

L'extension des pouvoirs de l'Office de l'énergie de l'Ontario (OEB), en 1973, a également traduit certaines préoccupations au sujet des activités de l'*Ontario Hydro*. Bien que l'Office se soit comporté comme un organisme réglementaire traditionnel (ce qu'il n'était

pas), il était habilité à lancer une série d'audiences publiques. À partir de 1970, l'*Ontario Hydro* a été ainsi appelée à rendre compte de ses activités par devant de nombreux organismes publics.

En 1974, le gouvernement de l'Ontario chargea M. James Ham d'étudier les problèmes de sécurité de l'exploitation minière, lesquels avaient été mis en évidence lors de certaines investigations, ou dans la presse. La Commission Ham se pencha sur le dossier de l'extraction du minerai d'uranium, et recueillit des données nouvelles montrant que celle-ci comportait des dangers inacceptables pour les travailleurs et, par voie de conséquence, pour les collectivités environnantes. Le rapport de la Commission attira l'attention du public sur les risques associés au développement du secteur nucléaire, et sur l'inadéquation fréquente de la prospective technologique étayant les assurances répétées des dirigeants des organismes réglementaires.

En 1976, l'Administration fédérale chargea la Commission Hare de déterminer les effets du développement de la technologie nucléaire[3]. Cette Commission axa son enquête sur la gestion des déchets radioactifs et n'a pas tenu d'audiences. Elle a conclu qu'il existait des méthodes sécuritaires pour éliminer les résidus radioactifs, mais sans préciser si ces techniques pouvaient être mises en œuvre. Cette question fait actuellement l'objet d'un vaste débat public, et le rapport Hare apparaît comme un document posant plus de questions qu'il ne fournit de réponses.

Les modalités de mise en oeuvre du «Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement», aux paliers tant fédéral que provincial, avaient été établies juste avant et au cours de l'Enquête Porter. Par suite des recommandations de la section ontarienne du BEEE, un projet d'aménagement (celui de Port Granby) fut abandonné durant l'Enquête Porter.

De surcroît, le Comité spécial d'investigation des activités de l'*Ontario Hydro* tint plusieurs audiences portant directement sur les questions examinées par la Commission Porter. Celle-ci fut influencée par les recommandations particulières du Comité spécial, qui avait aussi présenté des données sur les relations professionnelles et réglementaires.

Au moment de la création du Groupe de travail de l'Hydro, les associations de protection de l'environnement et des consommateurs commençaient à peine à faire sentir leur présence. En 1980, année où la Commission Porter a déposé son rapport, elle s'est trouvée en butte à un fort mouvement antinucléaire, à une clameur du public exigeant sa participation, et à l'action de nombreux groupes de citoyens. Au cours de ces cinq années, certains groupes se sont formés, d'autres se sont dissous, en particulier dans les grands centres urbains, mais leur nombre et leur influence n'ont pas diminué. En fait, leurs revendications furent prises en compte par les technocrates ministériels élaborant des plans en matière d'environnement,

d'énergie et d'entreprises d'utilité publique, ou dans d'autres domaines.

Les règles du jeu ont changé pour ceux qui sont chargés de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies de développement pour l'Ontario. La Commission Porter a contribué à ce changement, mais elle en a aussi subi les effets.

L'Enquête elle-même

Toutes les circonstances décrites ci-dessus ont influencé l'Enquête Porter et, d'une certaine manière, conduit à son institution. Ainsi:

- Les audiences de l'Office de l'énergie de l'Ontario avaient porté sur les projets d'expansion de l'*Ontario Hydro*, mais il paraissait maintenant nécessaire de les étudier de manière plus approfondie.
- La Commission Solandt avait mis en place un processsus d'intéressement des citoyens à l'élaboration des plans de l'*Ontario Hydro*; constatant les limitations de cette participation, la Commission Porter s'efforça de l'élargir par l'adoption d'une approche plus diversifiée.
- Les déficiences du dispositif réglementaire avaient été signalées par les commissions Ham et Hare, notamment, mais la Commission Porter pouvait indiquer comment intégrer les mesures réglementaires à l'effort de planification.
- Le Comité spécial a pris une part active à ce processus, mais il n'y fait pas participer directement les citoyens.
- Les méthodes de mise en œuvre du «Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement» étaient établies sur les plans tant fédéral que provincial, mais elles concernaient certaines actions particulières; une vue d'ensemble s'imposait.
- Chacun des rapports publiés depuis 1970 avait préconisé une plus grande accessibilité du public à l'information et à la prise de décision. L'Enquête Porter aurait pu offrir le moyen idéal. Ainsi que le déclarait un haut fonctionnaire du ministère de l'Énergie: «Il faudrait concevoir un plan général avec la participation du public, plutôt que de tenir des audiences pour le choix de chaque emplacement».

Il faut mentionner trois autres facteurs. Premièrement, l'embargo pétrolier de 1973 a amené le public et les dirigeants à s'intéresser de près aux questions énergétiques. Deuxièmement, on a dit que les prévisions de l'*Ontario Hydro* en matière énergétique étaient exagérées, et que sa stratégie d'expansion n'était pas conçue en fonction d'une croissance modérée de la consommation d'électricité. En troisième lieu, l'*Ontario Hydro* avait publié, en 1973, un rapport énonçant ses priorités en matière de planification à long terme[4]. On peut dire que, dans une certaine mesure, la Commission Porter a exposé au public les questions soulevées dans ce document, qui renfermait une étude

des coûts et avantages fondée sur un accroissement annuel de la consommation évalué à 7 pour cent, comparait diverses filières énergétiques et décrivait les projets d'expansion de l'*Ontario Hydro*. Ce rapport, connu sous le nom de Rapport 556 SP, a servi de base à une enquête qui aurait pu placer dans leur véritable perspective les questions techniques et économiques envisagées.

Le mandat de la Commission royale d'enquête sur l'équipement électrique de l'Ontario, créée officiellement en juillet 1975, consistait à :

«1) étudier les projets de l'*Ontario Hydro* en matière de planification et de réalisation du plan d'équipement électrique pendant la période de 1983 à 1993 et au delà, et présenter ses conclusions et recommandations au gouvernement de l'Ontario afin qu'il approuve le programme élaboré par l'*Ontario Hydro* pour servir au mieux les intérêts des citoyens ontariens;

2) examiner en détail les projets à long terme de l'*Ontario Hydro* dans le cadre du développement général de la province, de l'utilisation de l'électricité à des fins ménagères, commerciales ou industrielles, des considérations environnementales, énergétiques et socio-économiques telles que l'accroissement de la consommation, la fiabilité des réseaux, l'utilisation de la chaleur dissipée par les centrales, l'interconnexion des réseaux et les échanges d'énergie électrique avec les autres entreprises d'utilité publique, la politique d'exportation d'énergie, la politique d'investissements, l'affectation des sols, les principes généraux du choix de l'emplacement des centrales et la gestion économe de l'énergie primaire, les techniques de production d'énergie, la sécurité de l'approvisionnement en combustibles, et d'autres aspects de l'exploitation des réseaux;

3) envisager l'ensemble du dossier de l'équipement électrique de manière à dispenser les autres organismes chargés d'étudier, lors d'audiences subséquentes, certains de ces aspects particuliers comme le choix des lieux d'implantation, les puissances, etc., de l'examen de ces questions;

4) déterminer prioritairement la nécessité d'aménager une centrale sur le Chenal Nord, une seconde ligne à 500 kV partant de Bruce, une ligne à 500 kV desservant Kitchener, une autre de même type entre Nanticoke et London, et une de même tension dans la région d'Ottawa-Cornwall, ainsi que toute autre installation prescrite par le lieutenant-gouverneur en conseil».

Le mandat de la Commission fut modifié en décembre 1977; celle-ci était ainsi chargée «d'étudier le développement du secteur nucléaire, de rédiger un rapport provisoire faisant état de ses opinions et conclusions en ce domaine, notamment au sujet de l'utilisation de la filière électronucléaire pour l'approvisionnement énergétique futur de l'Ontario, et de la proportion des besoins ainsi couverts. Une

deuxième modification du mandat de la Commission, en juillet 1978, lui confiait la responsabilité d'examiner «i) la région géographique ontarienne située au sud de la centrale nucléaire de Bruce et au sud-ouest d'une ligne séparant les postes de transformation d'Essa et la centrale de Nanticoke, en vue d'évaluer. . .l'accroissement de la consommation dans cette région jusqu'à la fin de 1987 et de 1987 à l'an 2000, et de déterminer si les centrales de grande puissance et les grandes lignes de transport d'électricité existantes ou prévues pourraient répondre à la demande. . . ii) la région ontarienne située à l'est de la centrale de Lennox, afin d'évaluer. . .l'accroissement de la consommation d'électricité dans cette zone jusqu'à la fin de 1987 et de 1987 à l'an 2000, et de déterminer si les centrales de grande puissance et les grandes lignes de transport d'électricité existantes ou prévues pourraient répondre à la demande».

Le gouvernement se proposait peut-être de mettre un terme aux controverses publiques qui avaient entouré chaque enquête ou création de comité. Fait significatif, l'Enquête Porter était au moins la huitième action publique instituée pour envisager les questions incluses dans son mandat. En fait, presque tous les thèmes étudiés par la Commission Porter l'avaient déjà été en d'autres occasions. Ainsi:

- la Commission Porter pouvait examiner à nouveau la controverse nucléaire, même si M. Porter avait lui-même collaboré à l'élaboration de la politique suivie en ce domaine. Cependant, elle ne pouvait pas modifier la configuration de la carte énergétique de l'Ontario, et il était improbable qu'elle parvînt à des conclusions inattendues;
- la Commission Porter pouvait étudier les projets d'expansion de l'*Ontario Hydro* et la difficulté de choisir les tracés des lignes de transport qui compléteraient le réseau. Elle pouvait, en l'occurrence, poursuivre les travaux de la Commission Solandt. Toutefois, celle-ci avait déjà axé la production d'électricité dans une direction préférentielle;
- la Commission Porter pouvait élargir le cadre d'action adopté en envisageant ses aspects sociaux et les liens entre le développement du réseau de transport d'électricité et la croissance économique. Mais ce faisant, elle se serait substituée au mécanisme de prospective d'environnement récemment créé, qui poursuivait ces objectifs; elle ne pouvait qu'empiéter sur le processus de planification mis en œuvre par l'*Ontario Hydro* et sur les travaux de l'Office de l'énergie de l'Ontario, même si elle envisageait une période ultérieure;
- la Commission Porter pouvait se pencher sur la question de la réglementation, mais elle n'était pas plus en mesure de résoudre les problèmes existants en ce domaine que les commissions précédentes, qui avaient déjà bien examiné la situation,

laquelle devait d'ailleurs être étudiée à nouveau par le Comité spécial.

En définitive, la tâche principale de la Commission consistait à créer un mécanisme officiel visant à informer et à faire participer le public aux décisions pertinentes, et à résoudre de manière satisfaisante la controverse publique à ce sujet.

Si tel était le « mandat » de la Commission Porter, sa tâche risquait d'être fort malaisée. Presque toutes les enquêtes précédentes avaient accru la controverse publique, suscité des demandes de renseignements plus nombreuses, élargi le débat au sujet de la pertinence des stratégies d'équipement énergétique, et amené un nombre croissant de groupes à participer aux travaux. La Commission Porter n'estimait peut-être pas que l'intensification du débat public constituait en elle-même un problème, mais c'est pour éviter d'autres enquêtes que le gouvernement avait institué celle-ci.

La Commission Porter a si sérieusement considéré sa mission de sensibilisation et d'intéressement du public qu'elle a demandé à un cabinet d'experts-conseils d'étudier le degré d'information, les attitudes et les attentes de la population en matière d'énergie. Elle créa la Ligue pour l'intérêt public afin de renseigner la population et les groupements d'intérêts non encore constitués comme tels.

Cette Ligue, qui disposait d'effectifs et d'un programme d'information propres, avait été conçue comme un organisme indépendant, capable de jouer son rôle sans nuire à la crédibilité de la Commission. La Ligue était à l'origine dirigée par un comité constitué de porte-parole de groupes d'action qui participaient déjà à l'enquête. Mais elle fut désorganisée par le décès de son fondateur. Elle poursuivit pendant quelque temps ses activités autonomes, mais il semble, selon l'une des personnes interrogées, qu'elle fut par la suite rattachée à la Commission en raison d'un conflit entre son personnel et son comité de direction.

On rédigea et on distribua au public un grand nombre d'exposés et de documents d'information. Une firme de consultants en information fut chargée de rédiger des textes et servit jusqu'en 1977 de moyen de communication au service de la Commission. On prépara un guide à l'intention des participants, on mit sur pied une bibliothèque et des centres d'information, on indexa le texte des enregistrements des séances, les audiences firent l'objet d'une large publicité et les débats en table ronde se déroulèrent en présence du public et de la presse. Un bulletin d'information parut pendant quelque temps et *TV Ontario* réalisa quelques émissions sur le sujet. On forma un groupe de personnes, parmi lesquelles les commissaires, chargées de prononcer des conférences.

Dans chaque région, les responsables de l'enquête prirent grand soin, avant la tenue des audiences, de trouver des animateurs locaux chargés de veiller à ce que l'information soit disponible, à ce qu'on

organise des réunions pour éveiller l'intérêt des citoyens, et à ce que ceux-ci puissent participer aux audiences et se faire rembourser leurs frais de déplacement. La Commission tint des audiences dans de nombreuses localités des différentes régions de la province.

La Commission finança largement les groupes d'intervenants. Une partie des crédits fut allouée aux travaux de recherche, les responsables de l'enquête estimant que les groupes d'intérêt devaient pouvoir préparer leurs propres documents et obtenir l'aide d'experts. Ces groupes ont donc rédigé leurs propres rapports, engagé du personnel, suivi le déroulement des audiences, maintenu le contact et assuré un flux d'information tout au long de l'enquête. Ils ont pris très au sérieux leurs responsabilités en rédigeant plusieurs rapports complets; le sérieux des contre-interrogatoires témoignait d'ailleurs de la qualité de leurs travaux de recherche. Les demandes de crédits étaient présentées à la fin de chaque année, en fonction de certains critères bien définis.

L'Enquête a comporté trois étapes. Selon les personnes interrogées à la fin des travaux, la première étape, celle des audiences préliminaires, avait pour but de faire une synthèse des questions à envisager. La deuxième étape, celle des séances publiques d'information, devait être celle du recueil des données de base dont devaient disposer toutes les parties pour examiner sérieusement les questions en jeu. La troisième étape, celle du débat proprement dit, devait consister à étudier systématiquement, l'un après l'autre, les problèmes mis en évidence au cours de la première étape.

Les audiences préliminaires, qui étaient plutôt des assemblées, ne comportèrent pas de contre-interrogatoires. Par ailleurs, les séances d'information n'atteignirent pas toujours le but visé, débordant parfois le cadre originalement fixé. Enfin, lors de l'étape du débat proprement dit, et qui était caractérisée par la tenue de contre-interrogatoires, plusieurs groupes ont participé à des séminaires animés par des groupes d'action favorables aux mesures envisagées, en vue de s'initier au contre-interrogatoire. Au cours de cette étape, deux groupes furent représentés par des avocats-conseils; de plus, celui de la Commission était à la disposition de tous les intervenants. Cependant, toutes les séances se sont déroulées sans contraintes de procédure, les commissaires tenant à ce qu'elles n'entravent pas la marche du débat. Les participants n'avaient pas à justifier de leur droit d'ester: ils n'étaient pas tenus de montrer qu'ils étaient touchés directement par les problèmes envisagés; de plus, l'avocat-conseil de la Commission posait très peu de questions.

La Commission Porter ayant accordé une grande importance à la participation du public, il est intéressant d'analyser, à ce sujet, les données contenues dans les tableaux ci-contre.

On constate que l'Enquête Porter a obtenu la participation active des ministères et organismes publics autonomes, de l'*Ontario Hydro*,

de l'Énergie atomique du Canada limitée et de diverses entreprises. Les groupes d'action ont joué un rôle important, mais leurs interventions n'ont guère été plus nombreuses que celles de l'*Ontario Hydro*

Participation aux audiences préliminaires et aux séances d'information*

	Audiences préliminaires	Séances d'information
Particuliers	70	0
Groupes non directement concernés:		
Groupes d'action	11	4
Groupes de subordonnés	13	1
Organismes d'aide sociale	2	0
Organismes officiels et groupes à fins éducatives	21	3
Groupes d'entreprises, y compris les groupes de pression	8	7
Groupes touchés directement:		
Groupes d'action	38	11
Groupes de subordonnés	11	2
Organismes d'aide sociale	0	0
Organismes officiels et groupes à fins éducatives	27	7
Groupes d'entreprises	9	10

*Ces données sont tirées de documents de travail de la Commission. Celle-ci a effectué ses propres calculs après la rédaction de la présente Étude; les chiffres obtenus diffèrent, mais ils révèlent la même répartition des participants.

Participation au débat proprement dit

	Nombre des intervenants		
	Intervenants non directement concernés	Intervenants touchés directement	Totaux
Particuliers	35	s.o.	35
Groupes d'action	8	72	80
Groupes de subordonnés	47 (aucun syndicat)	3 (syndicat de l'Ontario Hydro)	50
Organismes d'aide sociale	1	0	1
Organismes officiels et groupes à fins éducatives	62	104	166
Groupes d'entreprises, y compris les groupes de pression	53	29	82

et de l'EACL ensemble. Seules les audiences préliminaires ont donné lieu à un nombre important d'interventions de particuliers. Près de la moitié des groupes qui ont fait des interventions se sont présentés plusieurs fois devant la Commission.

Le dossier nucléaire ne faisait pas partie du mandat initial de l'Enquête Porter, mais il a retenu l'attention tout au cours de ses travaux; il en a été de même pour la politique d'ensemble en matière d'approvisionnement énergétique. Mais il appert que les ministères se sont surtout servis de l'Enquête pour faire connaître leurs activités et leurs responsabilités. La Commission Porter a souligné l'importance des considérations d'ordres social et moral, mais les intervenants n'ont guère abordé ces aspects. De même, le rôle de la Commission et du public dans la planification du développement de la filière électronucléaire n'a été envisagé qu'à l'occasion et accessoirement.

Les membres du personnel de la Commission et les commissaires n'avaient pas été choisis pour leurs compétences techniques; or l'*Ontario Hydro* a souvent fourni des informations extrêmement techniques. Pour surmonter cette difficulté, la Commission a eu recours à des experts. Un membre du personnel de la Commission a toutefois affirmé que «les questions techniques n'ont été traitées de façon satisfaisante qu'au cours des audiences régionales» et que souvent l'«*Ontario Hydro* a voulu noyer tout le monde dans les données techniques». Les séminaires et tables rondes ont également permis au public et aux groupes d'action d'examiner en détail l'information scientifique fournie et de soulever des questions à son propos.

Les recherchistes de la Commission ont répondu aux questions au nom des trois commissaires, et l'on a fait appel à un animateur scientifique et à des experts lors des interrogatoires. Cependant, on peut dire que la «véritable» enquête s'est déroulée au cours des entretiens conciliants qui ont marqué de nombreuses tribunes. On n'a jamais compilé d'index des travaux de recherche et parfois on n'a pas saisi officiellement les commissaires des conclusions de quelques rapports internes rédigés par certains cadres de la Commission.

Les travaux scientifiques de celle-ci, influencés par son approche en matières sociales, constituaient en fait une vaste analyse économique. Les auteurs des études exposaient habituellement en termes clairs les aspects administratifs de chacune d'elles; mais elles apparaissaient plus comme des mémoires d'intervenants que comme des rapports scientifiques. Il n'a pas souvent été question de la relation entre les facteurs économiques et sociaux; en revanche, on utilisait presque immanquablement la méthode de l'analyse comparée des coûts et avantages.

En réalité, l'Enquête Porter n'a pas constitué une enquête scientifique, malgré le nombre d'études auxquelles la Commission a fait procéder. Pour M. Porter, la question était simple. Il avait participé

aux premiers travaux visant à évaluer la sécurité des installations nucléaires et à cerner les problèmes posés par la production d'électricité, et il avait déclaré, lors d'autres audiences, que le développement de la filière électronucléaire ne comportait pas de graves dangers. S'il restait des points d'interrogation, déclara-t-il lors d'une entrevue menée dans le cadre de la présente Étude, ils provenaient des différentes priorités et valeurs de ceux qui envisagent ces questions. Dans ces conditions, les données techniques ou scientifiques présentées à la Commission Porter avaient peu de chances d'être considérées comme très importantes, même si les informations fournies par l'*Ontario Hydro*, qui a pris une grande part aux travaux, étaient essentiellement de nature technique. Cependant, l'analyse économique, qui a servi à indiquer la nature des contraintes grâce à la comparaison des coûts et avantages, y a joué un rôle particulièrement important.

Un grand nombre de séances ont porté sur le rôle du public. Lord Ashby, expert britannique en matière de participation du public, s'est interrogé sur la répartition sociale des particpants et sur les méthodes d'incitation à employer. Il a décrit les types de problèmes qui surgiraient une fois l'information communiquée, et évoqué la possibilité d'interprétations différentes:

> «L'Homme s'est libéré des entraves de la sélection naturelle mais, ce faisant, il s'est condamné à une certaine forme d'autoritarisme et à confier sa destinée aux experts. Il lui faut désormais choisir entre le verdict des experts et la sélection naturelle»[6].

Il est intéressant de comparer l'opinion de Lord Ashby, qui fait de la participation une *technique* de planification, avec celle avancée par les intervenants lors de l'audience du BEEE tenue au Nouveau-Brunswick, lesquels considéraient la participation des intéressés comme un «partage des pouvoirs». Ces deux conceptions sont manifestement incompatibles.

La Commission Porter penchait pour la théorie de Lord Ashby, mais elle n'y a pas toujours souscrit entièrement: elle fit porter le gros de son attention sur les avantages et les coûts de la participation, et sur la gamme des techniques à utiliser pour encourager le public à prendre part aux travaux. Les participants à l'audience tenue au Nouveau-Brunswick n'auraient certes pas approuvé cette façon de faire.

Analyse

La réglementation du développement du secteur nucléaire en Ontario est une tâche complexe car son principal promoteur, l'*Ontario Hydro*, est une entreprise publique non soumise à réglementation, quoique ses activités soient analysées par plusieurs organismes.

L'*Ontario Hydro* étant une entreprise publique qui nomme elle-même son conseil d'administration, elle soutient que ses actions sont entreprises «dans l'intérêt du public». Ainsi les membres de ce conseil parlent-ils de «l'absence de toute recherche du profit» et de «souci de l'excellence». La surveillance de ses activités et la controverse publique à propos de son rôle semblent souvent injustifiées à certains observateurs; ils font remarquer que les actions des entreprises privées, qui ont fréquemment autant de répercussions sur le développement de l'Ontario, ne font guère l'objet d'un examen attentif.

L'*Ontario Hydro* est en droit de prétendre qu'elle accorde plus d'importance à la prospective technologique que toute autre entreprise d'envergure analogue et qu'elle favorise plus que toute autre la participation du public. Elle n'est pas la seule entreprise publique à exercer des activités de portée nationale ou provinciale. Ainsi l'Énergie atomique du Canada limitée, une société de la Couronne, n'est pas soumise à de telles contraintes, bien qu'elle joue aussi un rôle important dans le développement de la filière électronucléaire. De même, la compagnie de Télécommunications CN-CP peut-elle prendre des mesures influençant les conditions sociales et économiques du Nord; pourtant, elle n'est assujettie à aucun mécanisme direct d'analyse faisant appel à la participation du public. Quant à Air Canada, elle est dirigée par un conseil d'administration rendant des comptes au Parlement, sous la surveillance de la Commission canadienne des transports, principalement en matière de tarifs et d'exploitation des services. En Saskatchewan, les entreprises publiques qui doivent répondre de certains de leurs actes devant le gouvernement obéissent aux directives du cabinet provincial. Il en va de même pour la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick, qui relève cependant directement du conseil des ministres. Pourtant, aucune de ces entreprises publiques n'est soumise à scrutation de ses activités sous la pression du public. Pourquoi alors en est-il autrement dans le cas de l'*Ontario Hydro*?

Il se peut que l'idée qu'on se fait du rôle de la réglementation et de l'analyse des activités soit en train d'évoluer; comme l'*Ontario Hydro*, occupe une position très en vue et s'intéresse à des questions d'intérêt public, elle constitue peut-être un pôle d'attraction sur ce plan!

Dans le passé, on prenait pour acquis que les entreprises publiques étaient automatiquement des défenseurs du bien commun. Il ne venait pas à l'idée qu'elles puissent, du fait de leur envergure et de leur poids social, chercher à protéger leurs propres intérêts. Mais depuis quelques années, le public s'est rendu compte que des facteurs structurels tels que la taille et l'influence de ces entreprises les aident à assurer leur croissance et à asseoir leur prestige. C'est peut-être ainsi que s'expliquent les pressions du public en faveur d'une analyse des activités de l'*Ontario Hydro*.

On a également pensé que les entreprises publiques se comportaient différemment des entreprises privées; en fait, un grand nombre des premières ont reçu du gouvernement et de leur conseil d'administration la consigne d'agir comme les entreprises privées, c'est-à-dire de s'efforcer d'accroître le plus possible leurs bénéfices. Nombre d'entre elles s'attachent à réduire au maximum leurs frais d'exploitation, sans égard aux conséquences sociales d'une telle action ou à ses incidences sur l'environnement. On ne fait que commencer à inciter les entreprises publiques à poursuivre des objectifs convenant davantage à la société. Depuis 1970, on les considère comme des protagonistes de la politique collective en matière de plan d'équipement électrique, et il paraît manifeste que les critiques auxquelles fait face l'*Ontario Hydro* découlent d'une perception nouvelle du rôle de ce type d'entreprise.

Dans une certaine mesure, ce sont les actions et décisions de l'*Ontario Hydro* qui l'ont attirée au centre du débat public. Cette compagnie avait opté pour un type de croissance rapide et choisi d'accélérer le développement de la filière nucléaire, sachant qu'il exigerait des immobilisations plus fortes que celles pévues par le gouvernement[7,8]. Mais ce modèle de croissance ayant été soumis à l'analyse critique, l'extrapolation des besoins se révéla inexacte. Face à un accroissement considérable des coûts, l'Administration provinciale fut amenée à étudier la situation; les pressions du public en faveur d'une analyse du comportement et des décisions de l'*Ontario Hydro* étaient dès lors inévitables.

Il y a plus. L'*Ontario Hydro* est une grande entreprise dont les activités sont très visibles: elle construit des centrales électronucléaires et des lignes à haute tension de 500 kV. Cette entreprise publique omniprésente est considérée comme le fer de lance du développement de la province. Rien d'étonnant à ce qu'elle soit *visée* au cours d'un débat axé sur le développement économique, le mode de vie, la protection de l'environnement et l'approvisionnement énergétique.

Contrairement à de nombreuses autres entreprises dont les activités concernent également ces domaines, l'*Ontario Hydro* est relativement accessible. Son programme de participation publique, plutôt que de limiter cette tendance, contribue à accroître la visibilité et l'accessibilité de l'entreprise. En s'en prenant à elle ou même en réclamant une analyse, les groupes d'action sont en mesure de prendre des initiatives dont on peut percevoir les conséquences directes. Dans le cas de l'*Ontario Hydro*, ces initiatives connaissent au moins un certain succès. Mais son caractère limité, la politique d'approvisionnement énergétique et d'équipement électrique restant orientée vers des objectifs incompatibles avec ceux des groupes d'action, et l'image de manipulateurs que projettent les dirigeants de l'*Ontario Hydro* lors des enquêtes, ne font que confirmer la nécessité d'interventions de la part du public. Par ailleurs, l'*Ontario Hydro*

répondant assez bien aux revendications des citoyens, le jeu en vaut la chandelle. Qu'un changement paraisse ou non nécessaire ou une réforme appropriée, l'*Ontario Hydro* reste au cœur du débat.

Parallèlement à l'Enquête Porter, un Comité spécial de l'Assemblée de l'Ontario s'est penché sur le même thème: il disposait d'un délai analogue et a entendu les mêmes catégories de témoins. Tout comme la Commission Porter, il a tenu des audiences et des séminaires à caractère privé, et cherché à influencer la politique du gouvernement provincial en lui présentant des rapports. Les deux organismes ont conclu à la «sécurité acceptable» des centrales électronucléaires, mais ont recommandé de concevoir les aménagements futurs en fonction des besoins; ils ont estimé que les projections de l'*Ontario Hydro* en ce domaine étaient exagérées. Dans quelle mesure? Cela reste à voir.

Il faut pourtant noter certaines différences. Le Comité spécial estimait que sa tâche consistait à dévoiler des faits. Ses membres ont «cuisiné» les cadres de l'*Ontario Hydro* et de l'Énergie atomique du Canada limitée au sujet des accidents survenus. Ils ont exigé et obtenu la divulgation complète de la correspondance et des documents de ces deux sociétés. Le principal rapport du Comité ne critique pas sévèrement l'*Ontario Hydro*, mais le ton général des délibérations du Comité a contribué à la diffusion des questions envisagées et a suscité un examen et un suivi plus détaillés des doléances des groupes d'action ou autres à l'endroit de l'*Ontario Hydro*.

Si de telles investigations visent à faire connaître toute l'information disponible au public, on peut dire que le Comité spécial a remporté un franc succès: ses moyens avaient été conçus spécifiquement pour la tâche à accomplir, et la méthode employée était adaptée à la question envisagée. Les délibérations du Comité ont également constitué un exercice réussi de sensibilisation du public: publication de documents, financement des groupes d'action en vue de permettre à leurs experts d'évaluer l'information fournie, et utilisation des médias. De surcroît, les travaux du Comité spécial ont aussi porté sur l'effort de planification, en l'occurrence dans le cadre des débats parlementaires et du mécanisme de représentation politique. La participation du public n'était pas, à proprement parler, un objectif du Comité, mais elle a été ainsi assurée.

Par ailleurs, condition essentielle à tout processus de planification, la Commission Porter a assez bien saisi l'état d'esprit de la population. Dégagée des contraintes de la politique partisane, elle a situé les questions envisagées dans un cadre très général. Sans souci d'investigation, elle a fait office de médiateur entre l'*Ontario Hydro*, l'Énergie atomique du Canada limitée et les groupes d'action, pour mieux faire appréhender les critères de définition des priorités. Pour peu que l'*Ontario Hydro* et l'Énergie atomique du Canada limitée

aient manifesté un authentique esprit de collaboration sur ce plan, cette médiation aurait pu donner de bons résultats.

L'efficacité de la Commission Porter a été quelque peu réduite suite à l'extension de son mandat, en 1977, pour y inclure le dossier nucléaire, qui mettait en présence deux camps nettement opposés, exigeait une évaluation technique du travail déjà accompli et était axé implicitement sur des questions de responsabilité et de blâme. Le débat nucléaire était peut-être nécessaire et souhaitable, mais il a détourné la Commission de sa tâche prospective.

La Commission Porter n'a pas vraiment réalisé ses objectifs de sensibilisation et de participation du public. Elle n'a pas réussi à attirer l'attention des médias au cours des phases les plus importantes de l'enquête et, par la durée de ses travaux, elle a amené la presse, et peut-être aussi le public, à se désintéresser de la question.

La Commission a noué des liens étroits avec un certain nombre de groupes d'action qui ont participé aux travaux tout au long de l'enquête; mais cet effort l'a empêchée d'atteindre un public plus vaste. Ainsi la Ligue pour l'intérêt public, s'est-elle dissoute en partie parce que son comité de direction était constitué de groupes d'action qui s'intéressaient d'abord à l'enquête, ensuite à leurs membres et en dernier lieu au public. En outre, après la tenue des audiences préliminaires et locales, l'effort de sensibilisation du public a surtout été axé sur les participants à l'enquête.

Nombre d'entre eux ont profité de cet effort de la Commission, mais celle-ci n'a pas rejoint un grand nombre de ceux qu'elle voulait sensibiliser. Si son objectif était d'étudier et de montrer le rôle des groupes d'action, quels qu'ils fussent, au cours d'un processus de planification, elle a atteint son but. Mais si, comme l'ont souligné des cadres de la Commission et d'autres personnes interrogées, elle visait à trouver un moyen d'intéresser le grand public au processus de planification, elle n'a pas mieux fait que le Comité spécial.

Il importe de noter le caractère particulier de ce Comité. Présidé par un membre de l'opposition, ancien chef du NPD, il était formé de membres connus pour leur claire appréciation des situations et leur volonté de prendre parti dans une controverse politique. Son mandat s'étendait sur plusieurs années, et il disposait d'effectifs restreints mais très compétents utilisant des méthodes d'investigation novatrices, ce qui lui a permis de rédiger un rapport important. Il était donc en mesure de prendre des initiatives qui, pour un certain nombre de raisons, n'étaient pas à la portée des autres comités parlementaires.

Conclusion

Le rapport provisoire de la Commission Porter constituait au moins une approbation partielle du développement de la filière électronucléaire en Ontario. Il cernait les problèmes posés par la réglemen-

tation de cette activité, tout en reconnaissant que la première devrait être fondée sur une collaboration pratique entre l'industrie et l'organisme réglementaire. À l'instar de toutes les enquêtes menées précédemment en Ontario, la Commission Porter a préconisé une participation accrue du public.

Aucun des intervenants interrogés dans le cadre de la présente Étude n'a estimé que les conclusions de l'Enquête Porter étaient «injustes». Au moment de la publication du rapport provisoire, ils croyaient que les recommandations finales de la Commission refléteraient fidèlement les revendications de groupes d'action. Ils affirmaient que si le gouvernement de l'Ontario avait considéré le rapport provisoire de la Commission Porter comme donnant le «feu vert» au développement de la filière électronucléaire, c'est qu'il avait mal saisi le sens des conclusions de la Commission. Les groupes d'action estimaient que le processus d'évaluation auquel ils avaient participé était adéquat.

Le rapport final de la Commission Porter comprend plusieurs volumes, et la lecture des volumes disponibles au moment de la rédaction de la présente Étude ne permet pas d'emblée de saisir la cohérence de l'analyse effectuée. Les problèmes de l'approvisionnement énergétique, du potentiel éventuellement excédentaire de production d'électricité de l'*Ontario Hydro*, et du déclin de la demande y sont tous évoqués. Le rapport reconnaît la nécessité de la participation du public et la légitimité des revendications des agriculteurs du Sud-ouest de l'Ontario en faveur d'un zonage des terres agricoles. Il se déclare aussi favorable au développement de la filière électronucléaire, mais propose de surseoir à tout nouvel aménagement tant qu'on n'aura pas déterminé avec certitude l'ampleur des besoins énergétiques. On y fait d'autres recommandations, semblables à celles contenues dans le rapport provisoire, au sujet d'une réglementation éventuelle de ce secteur. Le rapport contient aussi une proposition concernant la mise en place d'un mécanisme complet d'évaluation regroupant, sous la coupe du ministère ontarien de l'Énergie, les nombreux services de prospective récemment créés par divers ministères de la province. Cette proposition a peu de chances de recevoir un large soutien ou d'être acceptée. Le rapport final couvre un champ très large. Quant au gouvernement de l'Ontario, la Commission Porter l'encourage à poursuivre son effort de développement général de la province.

Les problèmes de la Commission Porter découlaient moins de ses limites que de ses excès. Son mandat était si vaste qu'il était difficile de se faire une idée nette des options existantes. Bien des gens espéraient qu'elle mettrait fin à la controverse nucléaire alors que celle-ci venait juste d'apparaître au yeux du public, ou qu'elle assurerait une fonction de planification, alors qu'elle était sur ce plan à la merci des groupes d'action. Elle fit de son mieux pour encourager

la participation du public en faisant preuve d'une bonne foi remarquable à l'endroit des intervenants; cependant, les témoins de l'*Ontario Hydro*, de l'Énergie atomique du Canada limitée et de divers ministères publics empêchèrent dans une certaine mesure la tenue de débats techniques. La teneur des débats montre que les exposés des porte-parole de l'EACL et de l'*Ontario Hydro* ont rarement été axés sur des questions scientifiques, même s'ils ont fourni des données techniques et parfois fait appel à des scientifiques, et ils avaient la plupart du temps un caractère défensif. La Commission Porter a pris soin d'éviter tout débat de type contradictoire, même lorsque certains estimaient que cette méthode aurait mieux convenu.

La Commission voulait, pour la première fois, effectuer une analyse complète des plans d'équipement électrique de l'Ontario, mais c'était, aux yeux des autorités, la dernière d'une série d'enquêtes analogues ayant certains points en commun. Ses recommandations, qui favorisent une modification majeure de la répartition des pouvoirs et des compétences des ministères, et la suppression des services de prospective nouvellement créés, ont peu de chances d'être accueillies favorablement par bien des organismes en place, tels les ministères autres que celui de l'énergie et certains groupes d'action.

La Commission a envisagé la possibilité de réglementer le développement de la filière électronucléaire mais, en raison de problèmes de répartition des compétences, son action a été minée à la base, même lorsqu'elle a voulu proposer de nouvelles règles du jeu. Elle a pris le temps voulu, établi son propre échéancier, prêté une oreille attentive aux intervenants, fait preuve d'esprit d'innovation et situé les questions économiques et techniques dans leur contexte social. Et pourtant, il serait malaisé d'affirmer qu'elle a joué un rôle déterminant.

Malgré cinq années d'études et de débats, il est peu probable que le rapport Porter mette fin à la controverse nucléaire en Ontario. Un mouvement se dessine depuis quelque temps en faveur de la tenue d'une enquête nationale, mais ce n'est pas pour demain. Chose certaine, une commission d'enquête nationale pourrait envisager des questions qui dépassaient la compétence de la Commission Porter, car une grande part de la responsabilité en matière d'approvisionnement énergétique et de développement de la filière nucléaire incombe à l'Administration et aux organismes fédéraux. En résumé, si l'enquête Porter doit être le dernier mécanisme mis en place pour étudier les plans d'équipement électrique de l'Ontario, on peut considérer qu'elle a failli à sa tâche, et qu'il ne pouvait en être autrement.

Tableau A – Questions envisagées par la Commission Porter

Question	Étudiée par	Recommandation ou décision	Problèmes restants	Motifs de l'examen	Rôle de la Commission Porter
Sécurité d'utilisation d'l'énergie atomique	GTH[1] (Porter) CCE[2] Comité spécial	affirmée réaliser les plans poursuite de l'examen	aucun	controverse publique	nouvel examen
Centrales nucléaires (emplacement)	CCÉA (partic min.) Ontario Hydro PPPOH[3]	choix emplac. de toutes les centrales, dont celle de Darlington	expansion et nouvelles installations	projets d'expansion controverse publique	projet du Chenal Nord
Lignes de transport (sécurité et emplacement)	Solandt PPPOH	tronçons de lignes construites avec souci du respect de l'environnement	autres lignes de connexion	nécessité de compléter l'infrastructure des lignes à haute tension	tracé des lignes
Gestion des résidus (confinement et emplacement)	CAFS Hare/autres études BEEE[4] – Port Granby concertation des administrations concernées	établissement d'un programme expérimental par étapes adéquation du processus à court terme mis en œuvre	aucun	controverse publique	confinement et effet sur le développement de la filière électronucléaire
Sources énergétiques	CCÉ GTH Comité spécial OEO[5]	importance cruciale de l'énergie nucléaire	aucun	controverse publique sur l'énergie atomique	emplacement
Besoins énergétiques	OEO Ministère (ONÉ)[6] Rapport 556 SP de l'Ontario Hydro	d'abord considérées comme croissants et cruciaux puis en question	détermination des besoins	modification des valeurs sociales	évaluation des besoins et détermination des modalités

Tableau A – (suite)

Question	Étudiée par	Recommandation ou décision	Problèmes restants	Motifs de l'examen	Rôle de la Commission Porter
Incidences sociales	PPPOH OPE[7] Ham	à envisager	manque de méthodologie	controverse conc. méthodes d'intéressement du public par l'Ontario Hydro	détermination des incidences sociales et méthode d'évaluation
Incidences sur l'environnement	Solandt Ham Hare BEEE/OPE Ontario Hydro PPPOH	méthodes d'étude sur place	aucun	scepticisme du public	vue d'ensemble
Incidences économiques	CCÉ OÉO Ontario Hydro Comité spécial Solandt	les ressources énergétiques, clé du développement	aucun	modification des valeurs sociales et controverse publique	lien entre développement et croissance
Processus de planification	OÉO GTH Solandt Ham PPPOH BEEE/OPE	élaboration et mise en œuvre d'un processus détaillé	aucun	scepticisme du public	vue d'ensemble
Sensibilisation du public	GTH Hare Ham Solandt PPPOH OPE/BEEE OÉO (un certain effort) Comité spécial	plus ample diffusion et meilleure information	information sur la filière électronucléaire non encore disponible	scepticisme des citoyens et controverse publique	mise en œuvre d'un processus de sensibilisation

Tableau A – (suite)

Question	Étudiée par	Recommandation ou décision	Problèmes restants	Motifs de l'examen	Rôle de la Commission Porter
Participation du public	GTH Hare Ham PPPOH OPE/BEEE Solandt OÉO (financement) Comité spécial (mais ailleurs)	processus en place	aucun	scepticisme des citoyens et controverse publique au sujet de leur rôle	participation importante du public à une enquête généralement axée sur les modalités
Réglementation et surveillance	GTH CCÉ Ham Comité spécial	mise en évidence du processus et des problèmes	problèmes restant de réglementation, surtout conc. le rôle de la CCÉA et la répartition des compétences	controverse publique prise de conscience des problèmes	détermination rôle de l'Admi prov. dans l'établissement et la mise en œuvre des objectifs de réglementation
Examen des activités de l'Ontario Hydro	GTH OÉO PPPOH Solandt Comité spécial Ministère	processus en place mais absence de réglementation des activités de l'Ontario Hydro	relation avec le Ministère et le Comité spécial	controverse publique	vue d'ensemble

[1]GTH – Groupe de travail de l'Hydro
[2]CCÉ – Comité consultatif de l'énergie
[3]PPPOH – Programme de participation publique de l'Ontario Hydro
[4]BEEE – Bureau fédéral «d'examen des évaluations environnementales»
[5]OÉO – Office de l'énergie de l'Ontario
[6]ONÉ – Office national de l'énergie
[7]OPE – Office de prospective d'environnement (Ontario)

Deuxième partie:

Deux enquêtes sur des produits hasardeux

L'Enquête effectuée en Ontario sur les installations électriques à conducteurs d'aluminium et celle que le gouvernement fédéral a fait réaliser à propos de l'utilisation des drogues à des fins non médicales n'offrent, de prime abord, aucune similitude. Pourtant les deux enquêtes qui font l'objet du présent chapitre poursuivaient le même objet.

Elles devaient toutes deux servir à déterminer la nature de certains produits et les conséquences de leur utilisation, grâce à un effort de recherches portant sur des faits scientifiques et les méthodes traditionnelles. Les enquêtes nécessitaient également quelque étude du comportement collectif. Dans le cas de l'Enquête sur les installations à conducteurs d'aluminium, l'étude a surtout porté sur les organismes de réglementation et de surveillance chargés de faire des recherches systématiques sur les défectuosités éventuelles des contacts aluminium-cuivre. Dans le cas de l'Enquête sur l'utilisation des produits psychotropes («drogues»), le facteur humain occupait une place prépondérante, puisqu'il est presque impossible de juger du problème selon des critères uniquement scientifiques. L'Enquête Le Dain a eu recours à diverses techniques de recherches pour obtenir des données sociales beaucoup plus nombreuses que ne pouvait en rassembler l'Enquête sur les installations à conducteurs d'aluminium.

Ce n'est qu'à la suite des pressions exercées par le public que les autorités firent exécuter les deux enquêtes, lesquelles se sont déroulées dans un climat d'opinions antagonistes. L'Enquête sur les installations électriques à conducteurs d'aluminium n'a cependant pas divisé l'opinion publique autant que l'Enquête Le Dain. Les maisons prenaient feu, mais l'utilisation des produits psychotropes, sur le plan social, était un sujet beaucoup plus explosif que de simples fils d'aluminium.

VI. L'évaluation des risques d'incendie causés par les installations électriques à conducteurs d'aluminium

L'Enquête sur les installations à conducteurs d'aluminium, qu'une Administration provinciale avait fait exécuter en 1977, aurait pu constituer un exemple parfait d'action articulant aisément les sciences et le processus juridique. Le commissaire J. Tuzo Wilson est un scientifique de renommée internationale et la Commission d'enquête avait retenu les services de deux experts, tous deux scientifiques de formation, pour dépouiller la vaste littérature scientifique et technique, et recommander des questions à étudier. Deux autres scientifiques indépendants ont aussi participé bénévolement aux débats. Les difficultés et les risques causés par l'utilisation de conducteurs en aluminium dans les installations électriques domestiques semblait se prêter parfaitement à une enquête scientifique et technique; le sujet n'était ni trop vaste, ni trop technique pour le public intéressé.

Certains ont pourtant prétendu que la conjugaison des sciences et du processus d'investigation n'avait pas obtenu le succès espéré[1]. En effet, la série de recommandations présentées et acceptées par les autorités publiques n'a pas eu l'heur de plaire à quelques-uns des participants.

L'Enquête sur les installations à conducteurs d'aluminium fournit des indices sur les raisons du mécontentement public. La double chronologie des événements donne peut-être la clef du problème. La première est celle de l'étude même des installations à conducteurs d'aluminium, de leur emploi, des dangers inhérents et des mesures prises pour remédier à la situation. La seconde est constituée par l'historique des décisions politiques se rattachant non seulement à l'Enquête, mais aussi à certains aspects des recherches sur les conducteurs d'aluminium.

Historique

C'est dans les années entourant 1950 qu'on accepta les conducteurs en aluminium pour remplacer ceux en cuivre dans les distributions intérieures. Les entrepreneurs en bâtiments furent d'abord réticents et, pendant cette période, deux municipalités canadiennes seulement décidèrent d'utiliser des installations à conducteurs d'aluminium, sur une base expérimentale, soit Arvida, au Québec, et Kitimat, en Colombie-Britannique.

Aux alentours de 1970, l'usage des conducteurs d'aluminium se répandit en raison de la hausse du prix du cuivre et d'un approvisionnement difficile, auxquels venaient s'ajouter des considérations économiques. Depuis lors, mais surtout avant 1976, des installations à conducteurs d'aluminium avaient été mises en place dans près d'un quart de million de logements en Ontario et presque autant ailleurs au Canada.

Le Code canadien de l'électricité avait subi quelques modifications peu avant 1960 et 1970, pour tenir compte des particularités des conducteurs d'aluminium, afin d'améliorer leurs connections terminales. Hormis ces points, on traitait ces conducteurs comme s'ils étaient en cuivre.

Mais de 1967 à 1976, les accidents causés par les installations à conducteurs d'aluminium se multiplièrent, montrant que ces derniers étaient moins fiables que les conducteurs de cuivre. On institua un programme de recherches et une enquête afin de cerner l'étendue des problèmes et d'en préciser les causes.

L'Alcan qui fabrique des conducteurs en aluminium, a signalé les difficultés suivantes[2]:

- En présence d'oxygène, une couche d'oxyde se forme sur l'aluminium à son point de contact avec un autre métal, dans toute connexion électrique. Cette couche isolante augmente la résistance du contact, l'échauffe et peut provoquer un accident.
- L'aluminium se déforme par fluage sous la pression, de sorte que le contact entre conducteur et borne devient mauvais.
- L'aluminium et le cuivre ont des coefficients de dilatation différents et le cuivre se dilate moins que l'aluminium sous l'échauffement dû au passage du courant.
- La conjugaison de ces trois facteurs entraîne des effets d'allongement-relaxation du métal (*thermal ratcheting*).

La jonction imparfaite entre le conducteur d'aluminium et le dispositif en cuivre cause des étincelles qui peuvent provoquer des courts-circuits dans la boîte de jonction, et même la percer. La chaleur ainsi produite dans une prise de courant suffit à enflammer les matériaux environnants. Comme ce sont, la plupart du temps, ces matériaux qui prennent feu, il est difficile de déterminer la cause exacte de l'incendie. Le surchauffement des vis du dispositif suffit à

enflammer des matériaux laissés par inadvertance à l'intérieur de la boîte: lambeaux de papier peint, débris de bois ou morceaux de panneaux de revêtement. Il peut même enflammer la plaque de plastique recouvrant la boîte. Il s'ensuit une combustion lente des matériaux inflammables en contact avec la plaque, ou bien celle-ci tombe sur le tapis ou autres matériaux inflammables et y met le feu.

Ce sont les États-Unis qui, les premiers, ont sonné l'alarme et qui ont attiré l'attention du laboratoire chargé de faire les investigations des assureurs américains, les *Underwriters' Laboratories* (UI). Depuis 1968, l'Association canadienne de normalisation (ACNOR) examine elle-même les rapports de recherche des UL. C'est vers cette époque que ceux-ci ont mis au point une prise de courant plus sécuritaire, de type CO/ALR, qui a été soumise à de nombreux essais de 1971 à 1974.

Aux États-Unis, les plaintes au sujet des installations à conducteurs en aluminium ont entraîné la tenue d'audiences publiques. De 1972 à 1974, la *Consumer Product Safety Commission*, organisme de réglementation, a enquêté sur les cas d'incendies causés par les conducteurs d'aluminium. La question fit l'objet d'une vaste publicité et les propriétaires de maisons dont l'installation électrique était à conducteurs en aluminium intentèrent des poursuites judiciaires[3].

C'est l'*Ontario Hydro*, compagnie ontarienne chargée de la production et de la distribution de l'électricité qui est responsable de la *réglementation* de son utilisation, ainsi que de la sécurité des installations électriques. Elle a effectué, dans ses laboratoires, à la suite des plaintes formulées par le public, une étude comparative sur les comportements des conducteurs en cuivre et en aluminium. Elle a aussi procédé à des essais précis sur les dispositifs de jonction aluminium-cuivre pour répondre à la demande des consultants techniques embauchés par la Commission d'enquête, et aussi à celle de son propre service d'évaluation et d'essais en laboratoire.

Déjà en 1972, l'*Ontario Hydro* avait reçu de nombreux rapports au sujet d'accidents arrivés dans les logements où l'on avait utilisé des conducteurs en aluminium. En 1973, elle institua un groupe d'étude chargé d'enquêter à ce sujet.

Entre 1972 et 1974, l'*Ontario Hydro* travailla en étroite collaboration avec l'Association canadienne de normalisation, organisme indépendant qui effectue des recherches, élabore les normes, étudie les problèmes relatifs aux produits et voit à ce que ces normes soient respectées partout au pays. L'élaboration des normes ne constitue pas un processus de réglementation, comme tel, bien que les normes de l'ACNOR incitent souvent l'Administration à agir en ce sens. On peut considérer l'ACNOR comme un service auxiliaire de l'Administration, à qui elle fournit les renseignements et fait des recommandations. Les normes sont des directives n'ayant pas force exécutoire, et font simplement partie d'ententes contractuelles entre les industries qui

utilisent le label de l'ACNOR et cette Association. Par conséquent, celle-ci dépend énormément de la collaboration des organismes de l'État.

Pour répondre aux problèmes signalés, l'*Ontario Hydro* développa ses services d'inspection; elle informa le public des signes avant-coureurs d'une défaillance des conducteurs en aluminium et ouvrit un service permanent de réclamations téléphoniques. L'ACNOR modifia quelque peu ses normes, et créa son propre comité d'enquête; dès 1975, elle s'apprêtait à recommander des modifications précises aux règles d'utilisation des conducteurs en aluminium contenues dans le Code canadien de l'électricité. Le rapport publié en 1975 par l'*Ontario Hydro* préconisait l'adoption obligatoire des nouvelles prises de courant CO/ALR[4]. L'ACNOR établit donc une norme préliminaire d'acceptation des prises de courant CO/ALR, qui fut homologuée en 1976. Dans l'année qui suivit, les prises de courant CO/ALR causèrent de nombreuses difficultés, et l'ACNOR décida de faire rappeler ce dispositif. Avant même que l'on ne réussisse à corriger ses défauts, l'ACNOR approuva un autre type de prise de courant.

Dans la région de Brampton, des citoyens préoccupés par les dangers de ces dispositifs créèrent leur propre association, sous le nom d'*Aluminium Wiring Homeowners Association* (AWHOA), et formèrent un groupe de pression qui participa activement à l'Enquête. Avant de s'intéresser à la question des conducteurs en aluminium, certains membres d'AWHOA avaient déjà joué un rôle au sein de groupes d'action publique en faveur de l'accession à la propriété immobilière et d'un régime foncier plus judicieux. *Concerned Consumers Foundation* (CCF), un groupe d'Ottawa, s'intéressa aussi à la question. Les chefs de file de ces groupes d'action publique avaient eux-mêmes été victimes d'incendies inquiétants, sinon graves, causés par les conducteurs en aluminium.

Le groupe de Brampton écrivit au député fédéral, M. Norm Cafik, qui avait participé à un émission du réseau anglais de Radio-Canada. Celui-ci leur conseilla de s'adresser au CCF. Il s'ensuivit une demande d'enquête auprès du conseil municipal de Brampton. L'étape suivante consista à sensibiliser le public, tenter de rencontrer les ministres provinciaux et examiner les rapports de l'*Ontario Hydro*, et plus précisément les interventions de son groupe d'étude. En se fondant sur cette évaluation, les citoyens en vinrent à la conclusion que les difficultés étaient causées par les prises à insertion installées dans la région de Brampton, la mauvaise qualité de la main-d'œuvre et les différences de comportement entre les conducteurs d'aluminium et ceux de cuivre.

La première réunion des citoyens à l'école secondaire de Brampton, tenue en avril 1976, avait attiré un grand nombre de personnes. La réunion, au dire d'un observateur, se solda par un affrontement entre un représentant de l'*Ontario Hydro* et le directeur du

CCF. La compagnie d'électricité soutenait que les difficultés dues aux conducteurs d'aluminium étaient simplement des «nuisances», et que c'était l'envoi d'une mise en garde au public qui avait provoqué cette réaction défavorable. Le CCF maintenait, pour sa part, que les conducteurs d'aluminium représentaient une véritable «bombe à retardement»; à preuve, les incendies qu'il estimait avoir été causés par des défectuosités de circuits.

Après la réunion, une circulaire fut envoyée aux membres de l'Associaton locale et les députés ontariens des localités touchées furent pressentis. Le gouvernement de l'Ontario se pencha sur la question et, à un certain moment, le ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario proposa à Consommation et Corporations Canada d'imposer un moratoire sur l'installation de conducteurs en aluminium.

Toutefois, les autorités ne prirent aucune mesure et la question s'embourba dans un débat d'ordre général concernant le partage des compétences et des responsabilités. Même si certains ministères avaient cessé d'utiliser les conducteurs d'aluminimum dans leurs propres bâtiments en contruction, aucun des deux paliers d'administration n'était prêt à imposer quelque interdiction ou moratoire que ce soit. Ils n'étaient pas non plus disposés à prendre des mesures contre l'utilisation des conducteurs d'aluminium puisque, selon eux, elle n'avait pas encore été jugée dangereuse. Le ministre fédéral affirmait aussi que le problème aurait dû être pris en mains par les administrations provinciales.

Quant aux estimations du coût de remplacement des installations ou de correction des défectuosités, elles différaient fortement. Selon un article du *Toronto Star*, le remplacement des conducteurs pouvait coûter, en moyenne, 1 200 $ à 1 500 $ par maison (sur la base d'une rémunération de 15 $ de l'heure pour la main-d'œuvre). Un autre article paru dans le même journal prétendait que le coût de remplacement, pour les défendeurs, (*Ontario Hydro*, Hydro-Québec, ACNOR, entrepreneurs en construction et fournisseurs), pouvait atteindre 250 M$. Des évaluations plus récentes indiquaient que le coût de remplacement d'une seule prise de courant défectueuse se situait entre 25 $ et 50 $. Un propriétaire de maison obtint un règlement à l'amiable de 72 $ pour les travaux de réparation d'une prise défectueuse dans sa maison. Le groupe de Brampton évaluait le coût de remplacement de tous les dispositifs de jonction et prises de courant à un montant allant de 800 $ à 1 000 $ par maison. On pouvait tenir compte d'une perte de valeur marchande par les maisons équipées d'une installation électrique à conducteurs d'aluminium pour réclamer des dommages dans le cas d'un recours collectif.

Dans tous leurs témoignages et les interviews qu'ils accordaient, les représentants de l'ACNOR soutenaient que l'organisme avait honoré ses engagements en avertissant les autorités pertinentes.

L'*Ontario Hydro* estimait qu'elle s'était acquittée de ses responsabilités en effectuant une étude, en envoyant des mises en garde, en fournissant des services d'inspection, en créant un service permanent de réclamations téléphoniques, et en faisant des recommandations concernant les nouvelles normes. L'*Ontario Hydro* faisait remarquer que le nombre de plaintes avait diminué et que les défectuosités susceptibles de se manifester l'avaient déjà fait. L'ACNOR et l'*Ontario Hydro* considéraient que le problème était résolu, mais les propriétaires ne comprenaient pas comment cela pouvait être le cas puisqu'ils avaient toujours les mêmes installations dans leurs maisons.

Les pressions politiques exercées pour la tenue d'une enquête sur les dangers des conducteurs d'aluminium et pour l'interdiction du produit se poursuivirent de 1975 à 1977. Le foyer d'effervescence se trouvait dans la circonscription de M. Bill Davis, Premier ministre de l'Ontario. Les représentants de l'AWHOA rencontrèrent, à plusieurs reprises, des représentants de son cabinet. La presse continua de s'intéresser à la question, poussée par les initiatives de ceux qui devinrent, par la suite, les intervenants. Le sujet ne pouvait tomber dans l'oubli, même après que l'ACNOR eût émis de nouvelles normes. En avril 1977, une enquête fut instituée.

L'Enquête

Il faut remonter jusqu'au mandat de la Commission pour mettre en relief les problèmes posés par l'Enquête. La Commission s'était vue chargée[5]:

1) d'enquêter sur toutes les questions ayant trait à la fiabilité et à la sécurité des circuits électriques domestiques à conducteurs d'aluminium, comparativement à ceux constitués de conducteurs de cuivre;
2) de tenir des audiences publiques pour permettre aux groupes et aux associations, aux citoyens et aux représentants de l'industrie de fournir des preuves, ou toute autre information pertinente à ce sujet;
3) de faire des recommandations, selon le cas, sur les mesures que devrait prendre l'Administration ontarienne, les autres paliers d'administration, le grand public et l'industrie.

Le mandat donna lieu à une étude comparative des conducteurs d'aluminium et de cuivre. Toutefois, pour ceux qui avaient demandé la tenue de l'enquête, l'étude aurait dû porter sur les *contacts entre le cuivre et l'aluminium*, l'importance du danger constitué par ces connexions et les mesures à prendre pour y remédier. Mais le mandat avait transformé l'enquête en une étude de coûts/avantages des différents types de conducteurs électriques.

La Commission d'enquête devait tenir des audiences publiques et faire des recommandations de nature générale aux organismes

autonomes, aux ministères, au gouvernement, à l'industrie et à tout autre intéressé. Face à un mandat de cette envergure, la Commission aurait pu demander plus de précisions au gouvernement ou élargir la portée de sa mission au-delà de l'évaluation du rôle de l'ACNOR et de l'*Ontario Hydro*. Elle n'a toutefois pas cru bon de le faire.

En dépit de cette décision, la Commission d'enquête aurait pu interpréter autrement le libellé de son mandat («toutes les questions ayant trait à la sécurité et la fiabilité. . .») en instituant une série d'enquêtes précises pour déterminer la part de responsabilité de toutes les parties, pour constater la gravité du problème et pour décrire les mesures qu'aurait pu prendre chaque organisme pour corriger la situation. Avec un tel choix, elle traitait toute la question de la responsabilité et des poursuites en dommage, et le problème de l'indemnisation. C'était l'idée maîtresse des groupes de pression qui avaient provoqué la tenue de l'enquête. La Commission a préféré donner une interprétation restreinte à son mandat et enquêter sur une question *bien circonscrite*, sans égard aux problèmes d'indemnisation et de responsabilité. Elle a souligné qu'elle n'était pas «habilitée» à adresser un blâme, à désigner un responsable ou «à discuter de compensation».

Le gouvernement avait également demandé à la Commission d'enquête d'examiner la question des installations électriques domestiques. Du point de vue de la Commission, ces installations «commencent au point de branchement des conducteurs à la boîte de dérivation» (*panelboard*) et excluent les circuits internes de celle-ci[6].

Les intervenants devaient, par la suite, soutenir que la distinction faite entre la boîte de dérivation et le reste de l'installation électrique de l'habitation masquait nombre de problèmes, en particulier les défectuosités de ces boîtes de dérivation. Ils ont prétendu qu'il fallait examiner l'ensemble du système domestique de distribution de l'électricité.

Selon la Commission d'enquête, des restrictions lui ont été imposées dans le cadre de son mandat; selon les intervenants, elle aurait eu une marge d'interprétation notable. À coup sûr, l'*Ontario Hydro*, l'ACNOR et les autres sociétés, qui craignaient les poursuites judiciaires ou autres actions à la suite d'une enquête plus exhaustive, favorisaient une interprétation restreinte du mandat. En adoptant une perspective strictement juridique qui coïncidait implicitement avec celle des organismes défendeurs, la Commission d'enquête s'est dressée contre le public qui avait amorcé le débat.

L'Enquête dura un an et demi environ et coûta près d'un demi-million de dollars. Les audiences publiques tenues à Toronto, à Ottawa et dans plusieurs agglomérations de l'Ontario où existaient ces problèmes se déroulèrent à compter de l'automne 1977 jusqu'au début de 1978, et durèrent trente-deux jours au total.

N'importe qui pouvait témoigner à l'audience publique, mais seuls des groupes ou des personnes intéressés directement par cette affaire avaient le statut d'intervenant. Ceux cités comme témoins devaient déposer un document écrit précisant la nature des preuves déposées, mais ne pouvaient le faire que par l'intermédiaire d'un «expert dûment qualifié». Ils pouvaient contre-interroger d'autres témoins, et étaient eux-mêmes soumis à la même contrainte. Les mêmes intervenants n'étaient pas tenus de retenir les services d'un avocat, mais certains le firent. Leur statut ne permettait toutefois pas de les distinguer de l'ensemble des participants. L'un des intervenants n'a jamais rendu témoignage et ne s'est jamais présenté aux autres audiences. Il semble qu'au moins une personne ne possédant pas le statut d'intervenant ait contre-interrogé un témoin. Étant donné que les intervenants n'étaient pas toujours présents aux audiences, les possibilités de contre-interrogatoires furent limitées, ou tout au moins très peu utilisées.

Les membres de la Commission présentèrent une série de pièces à conviction, mais leurs experts ne témoignèrent jamais en public. Il semble que les membres de la Commission aient interrogé quelques-uns des témoins avant la présentation de leur témoignage aux audiences; ils avaient eu auparavant un certain nombre d'entretiens privés pour passer les questions en revue et s'assurer que les témoignages ne seraient pas répétitifs.

L'Enquête s'est déroulée sous la direction d'un conseiller juridique, dans un contexte para-judiciaire plutôt que strictement judiciaire, en dépit de l'interprétation légaliste de son mandat par la Commission et de l'utilisation des techniques de contre-interrogatoire par les parties. Certaines séances se sont déroulées en soirée, afin de permettre aux citoyens des localités touchées de témoigner. Dans certaines réunions, on s'est efforcé de rendre les délibérations accessibles aux profanes.

L'approche para-judiciaire n'a pas facilité les choses, aux yeux de certains membres de la Commission et de nombreux intervenants. Certains témoins se sont dit «intimidés» par les interrogatoires (surtout parce que ceux-ci minaient leur crédibilité, par les arguties, la présence d'avocats et la conduite d'entretiens préalables. Même si la Commission a tout fait pour encourager le public à assister aux délibérations, l'Enquête, qui donnait l'impression d'une «action en justice», semblait décourager la participation. Pourtant, l'un des participants a déclaré que si l'Enquête s'était déroulée conformément aux procédures normalement employées en justice, elle aurait pu éviter les «arguties» et les «déclarations non fondées».

L'*Ontario Hydro*, l'ACNOR, l'Alcan et plusieurs fonctionnaires étaient présents à de nombreuses reprises, et l'*Ontario Hydro* avait délégué un conseiller juridique à toutes les audiences tenues le jour. Plusieurs témoins des municipalités ou des comtés qui avaient in-

terdit l'usage des installations électriques à conducteurs d'aluminium ont également comparu. Les comités d'action des citoyens, le CCF et l'AWHOA ont présenté les plaintes individuelles, bien que certains citoyens aient préféré témoigner en personne.

Voici les deux problèmes scientifiques qui ont marqué l'enquête:

- Quel était le cadre chronologique à l'intérieur duquel se produisaient les défectuosités des contacts entre conducteurs de métaux différents?
- À ce jour, quelle a été la gravité des accidents et la nature des défectuosités? Dans quelle mesure les problèmes sont-ils susceptibles de se poser dans les maisons possédant des installations électriques à conducteurs d'aluminium?

Les experts au service de la Commission ont estimé qu'un des problèmes techniques les plus importants était «l'établissement d'un bon contact entre le conducteur d'aluminium et un serre-fil conçu pour un conducteur de cuivre». Un débat a eu lieu, à un moment donné, sur le cadre chronologique à l'intérieur duquel une défectuosité des contacts aluminium-cuivre pouvaient surgir. La majeure partie des débats d'ordre scientifique qui eurent lieu au cours de l'Enquête se limitèrent plus ou moins à l'examen des essais effectués par l'un des intervenants, à la présentation de rapports provenant des médias et des milieux scientifiques, principalement de sources américaines, de témoignages personnels, de rapports de techniciens de l'*Ontario Hydro* et de pièces à conviction, en l'occurrence des prises de courant carbonisées. On n'a pas tenu compte, dans la rédaction du rapport final de l'enquête, de l'information scientifique soumise par les intervenants représentant des organismes privés.

La plupart des témoignages portaient sur le mandat et la responsabilité des divers organismes chargés de la sécurité. Il s'agissait, au fond, d'un débat sur l'attribution éventuelle des responsabilités, même si cela venait contredire l'intention avouée de la Commission d'enquête. De plus, certaines discussions ont porté sur des questions de compétence et la réglementation actuelle et éventuelle. La discussion pendant les audiences semblait s'attacher davantage à la question de la responsabilité, à savoir qui devait traiter des problèmes si ceux-ci étaient jugés sérieux, plutôt qu'à la nature et à la gravité des dangers encourus, même si on a aussi examiné ces questions.

Les opinions exprimées par certains participants du public au sujet de l'enquête différaient sensiblement. Ceux qui avaient des prises de courant produisant des étincelles et de la fumée, ou qui avaient même été victimes d'un incendie, voulaient que l'on désigne un responsable et que l'on trouve une solution au problème. Du point de vue des représentants de l'*Ontario Hydro*, les problèmes avaient déjà été réglés en appliquant de nouvelles normes aux circuits électriques des *nouvelles* constructions domiciliaires et en prenant des dispositions qui avaient déjà permis de réduire le nombre des plaintes.

En règle générale, le rapport final de la Commission d'enquête donnait raison à l'*Ontario Hydro*: les autorités avaient déjà pris des mesures pour assurer la sécurité future des installations à conducteurs d'aluminium et pour déceler ou corriger les défectuosités des installations existantes. Dans son rapport, la Commission a conclu qu'un grand nombre de problèmes, notamment ceux qui provenaient d'un travail saboté, de la vitesse de construction des habitations, des économies peu judicieuses et de la négligence dans l'emploi des conducteurs avaient causé la plupart des difficultés; elle recommandait que l'on utilise avec précaution les conducteurs d'aluminium pour les installations électriques domiciliaires. Aucune indemnité ne fut prévue pour rembourser les propriétaires qui avaient dû effectuer des réparations ou consentir d'autres dépenses pour remédier aux défectuosités de leur installation électrique. La Commission affirme dans son rapport:

> «Tous ceux qui soupçonnent ou savent que l'installation électrique de leur logement souffre de faiblesses ou de défectuosités devraient suivre les conseils de l'Association des propriétaires de maisons de Brampton, c'est-à-dire consulter un spécialiste et faire effectuer les réparations nécessaires»[7].

La Commission a fait plus de 40 recommandations qui recoupent nombre de préoccupations des intervenants, notamment les méthodes d'établissement des normes, le programme d'information de l'*Ontario Hydro* à l'intention du public, les autres possibilités d'inspection et les essais en laboratoire.

Nombreux sont les intervenants qui se sont montrés mécontents des recommandations; cette question refait surface, de temps en temps, dans les médias et en politique municipale. Certains propriétaires comptent intenter des poursuites par l'entremise de la *Concerned Consumers Foundation*. Ils demandent que les tribunaux fixent les responsabilités et déterminent le montant de l'indemnité à verser aux propriétaires de maisons par l'*Ontario Hydro*, l'ACNOR, les entrepreneurs électriciens et les inspecteurs des installations domestiques.

Analyse

Au cours de son évaluation, la Commission d'enquête a mis en relief trois composantes du problème: elle s'est donné pour tâche de juger de sa gravité et de son étendue, de faire le point sur les mesures déjà appliquées, et de déterminer le partage des responsabilités en matière de surveillance des installations. L'étendue et la gravité du problème ont surtout été jugées d'après le nombre de plaintes reçues par l'*Ontario Hydro* et la Commission d'enquête, et le degré de participation du public à l'enquête. Les intervenants représentant les organismes publics avaient indiqué les mesures prises pour remédier aux défectuosités, et la Commission d'enquête a fait le partage des

responsabilités en tenant compte équitablement des intérêts des organismes intervenants.

La Commission n'a pas tenté de comparer les installations d'un échantillon aléatoire de logements de la région de Brampton et celles d'un groupe-témoin. Elle n'a pas jugé bon de soumettre à un contre-interrogatoire rigoureux les témoins délégués par les organismes défendeurs, au sujet des mesures prises ou de la part de responsabilité assumée par ceux-ci, préférant laisser à l'expert technique le soin d'évaluer les données présentées. Ce sont les cadres non scientifiques de la Commission d'enquête qui se sont souvent chargés de l'évaluation préliminaire des témoignages scientifiques faits par des intervenants. L'un des tomes du rapport final résume toute l'information scientifique concernant les problèmes étudiés; pourtant, la majeure partie des faits présentés n'a jamais fait l'objet d'un débat lors des audiences.

Contrairement à ce qui s'était passé lors des autres enquêtes étudiées ici, certains scientifiques indépendants, experts dans le domaine considéré et possédant de l'expérience en élaboration de la politique scientifique, ont participé à l'Enquête sur les installations à conducteurs d'aluminium. On constate donc avec surprise que l'on a porté bien peu d'attention aux revendications qu'ils avaient appuyées.

Certaines personnes ont estimé que ces scientifiques avaient été traités cavalièrement pendant l'enquête. D'autres prétendent que l'examen de la crédibilité d'un témoin par le biais d'un contre-interrogatoire peut avoir un effet capital dans une salle d'audience, mais lorsque des scientifiques reconnus présentent leur témoignage, leur contre-interrogatoire serré, mettant en doute leur crédibilité à titre d'expert, apparaît comme une forme d'intimidation ou un manque de respect. Par contre, d'autres personnes ont estimé que les conclusions des recherches effectuées par les scientifiques n'étaient pas pertinentes et que leurs preuves manquaient de substance. On peut expliquer ce problème, en partie, par le fait que la Commission d'enquête axait ses efforts sur l'identification du problème. Au dire d'un observateur:

> «Les scientifiques avaient raison du point de vue théorique, mais nous nous intéressions aux questions pratiques, c'est-à-dire que nous nous demandions si les installations électriques à conducteurs d'aluminium allaient durer aussi longtemps que la maison. Les témoignages étaient exacts, mais non pertinents».

L'approche adoptée par la Commission ressemblait à celle de l'ingénieur qui a pour tâche de remédier aux problèmes d'utilisation, connus ou éventuels, d'un produit donné. Par conséquent, les preuves présentées par les ingénieurs correspondaient à ses préoccupations, alors que celles des scientifiques s'en écartaient fortement.

Dans l'ensemble, la Commission estimait, semble-t-il, que tous les participants, y compris les scientifiques indépendants, s'ils n'avaient peut-être aucun intérêt à défendre, étaient quand même influencés par leurs idées préconçues. Certains en ont déduit qu'on pouvait négliger leur témoignage. Pour d'autres représentants de la Commission ou pour le commissaire, la prise en compte de tels «intérêts» faisait partie du processus d'évaluation. Certains intervenants étaient d'avis qu'il n'aurait pas fallu exclure les «intérêts» des membres de la Commission. Quelqu'un s'en est plaint en ces termes:

> «Les gens qui n'ont jamais fait partie d'une minorité n'ont pas idée de la façon de réagir en présence d'un pouvoir plus puissant. La Commission a toujours tenu le haut du pavé. . .Ses membres ne se sont jamais mis à notre place, dans une situation où les institutions ne les auraient pas protégés. Ils n'ont jamais été dans le coup».

Le rôle des profanes dans l'évaluation scientifique donne quelque peu à réfléchir. Les photographies de prises de courant murales noircies par la fumée ou carbonisées présentées par des intervenants pouvaient constituer des preuves d'incendie grave, mais non de défectuosités du contact aluminium-cuivre. Rien n'indiquait non plus combien d'incendies graves s'étaient déjà produits ou pouvaient se produire. Les preuves produites n'étaient que d'un intérêt scientifique minime si la Commission ne voulait pas procéder à une investigation sur échantillons pour étayer le témoignage des intervenants, ou si elle ne considérait pas ces preuves comme des indications de défectuosités *éventuelles*, ou encore si elle ne fournissait pas à d'autres les fonds nécessaires pour mener l'enquête appropriée. Jusqu'à un certain point, et compte tenu du temps dont ils disposaient, les intervenants présents à titre public ont considéré qu'ils surveillaient les recherches et la validité des données utilisées par la Commission d'enquête. Ils ont estimé que l'information présentée par les inspecteurs de l'*Ontario Hydro* s'appuyait uniquement sur une inspection visuelle, que les statistiques du Commissaire des incendies étaient incomplètes (et elles l'étaient), et que les recherches effectuées par l'*Ontario Hydro* avait une portée limitée. Cependant, ni les intervenants ni les scientifiques indépendants n'ont pu convaincre la Commission d'enquête de leur accorder les ressources nécessaires pour exercer une stricte vérification des évaluations présentées, ni même *prouver* que leurs conclusions étaient fondées.

La Commission d'enquête a supposé que l'*Ontario Hydro* et l'ACNOR s'étaient convenablement acquittés de l'évaluation. L'*Ontario Hydro* dispose à la fois de services d'inspection sur le terrain et de laboratoires. L'ACNOR possède elle aussi ses propres laboratoires et y fait des recherches, même si elle fait souvent appel à des consultants pour interpréter les résultats obtenus. On admet, en général,

que l'évaluation va de pair avec la réglementation, et la Commission d'enquête partageait cette conviction.

L'*Ontario Hydro* est un organisme de réglementation, mais l'ACNOR ne l'est pas de façon officielle, même si certaines de ses fonctions ont des liens étroits avec la réglementation. Par exemple, elle étudie les demandes d'homologation et les problèmes posés par les nouveaux produits et les nouvelles techniques; elle publie des normes qui sont souvent adoptées sans aucune révision par les organismes réglementaires, et elle œuvre en étroite collaboration avec l'*Ontario Hydro* et les organismes provinciaux d'inspection. On peut donc considérer le couple *Ontario Hydro*/ACNOR comme un organisme réglementaire unique.

L'*Ontario Hydro* et l'ACNOR fonctionnent à l'écart du public, mais cette dernière est responsable auprès de la population par le biais de son comité qui groupe des membres choisis parmi les consommateurs et les producteurs, le secteur public et les syndicats.

L'*Ontario Hydro* et l'ACNOR se considèrent toutes deux comme des organismes autonomes; la première à cause de son rôle de service public et la seconde en raison de l'équilibre des intérêts représentés au sein de ses divers comités, gage de coopération et de négociation.

L'utilisation des normes se fonde sur le principe de la confiance et l'intérêt mutuel, et sur l'équilibre entre les divers intéressés. Ceux qui, étant inconnus, n'ont pu être approchés et ceux qui ne peuvent participer pleinement aux activités du Comité ne comptent pas, sauf dans la mesure où l'Administration ou les groupes de consommateurs agissent en leur nom. Les questions susceptibles d'être posées aux réunions du Comité de l'ACNOR sont déterminées par ses membres et par les nécessités d'une prise de décision par consensus.

Les organismes de normalisation insistent beaucoup sur la coopération; ils veulent ainsi garantir l'acceptation unanime des normes. Celles-ci sont étroitement liées à l'uniformisation des caractéristiques des produits, à leur emploi sécuritaire et à leur fiabilité; elles visent à ouvrir des débouchés à l'exportation et à protéger les industries de fabrication. Les normes fixent, par définition, les caractéristiques de performance minimale d'un produit ou d'une installation. Par conséquent, le terme de «norme», ne suggère pas nécessairement «qualité élevée»; cette interprétation erronée semble répandue dans le public. Les normes ne décrivent pas comment un produit doit être fabriqué, ni quelle est, ou devrait être la performance maximale d'un produit.

Il faut considérer l'ACNOR comme un organisme de gestion. L'accession récente de représentants des consommateurs au sein du comité répond aux pressions du public, mais leur participation n'a rien changé aux grands traits de la normalisation.

Presque toute la réglementation est élaborée à la demande des entreprises, ou à la suite de difficultés révélées par l'utilisation des

produits ou des services considérés. C'est au public qu'il incombe de mettre en relief ces problèmes; si ceux qui y font face n'ont pas de connaissances techniques suffisantes, ne peuvent préciser leurs difficultés ou les aggravent par leurs propres initiatives, ils assument la plus grande part des responsabilités. La Commission a d'ailleurs montré, dans ce cas, que les propriétaires de maisons mal construites et «à bon marché» étaient plus ou moins en faute. Les citoyens qui s'étaient préoccupés des dangers des installations électriques à conducteurs d'aluminium venaient juste d'achever une autre bataille au sujet du régime foncier auquel leur logement était soumis, et ils ont été exaspérés de se voir attribuer une part de responsabilité dans ces installations.

L'ACNOR, comme bon nombre d'autres organismes, n'est pas un mécanisme officiel permettant au public de désigner les problèmes autrement que par l'entremise de comités de consommateurs, et beaucoup de gens ignorent même son existence et son rôle. Et ce n'est que tout récemment que l'*Ontario Hydro* a amélioré son mécanisme de mise en relief des problèmes.

Aux États-Unis, un grand nombre d'importantes associations bénévoles de consommateurs soumettent les produits à des essais, recueillent des données et représentent les intérêts de la collectivité; mais les Canadiens qui ont à remédier aux défectuosités des installations électriques se trouvent beaucoup plus isolés. Les pannes se produisent dans les logements individuels; l'information à leur sujet ne circule pas, et il existe peu de groupes d'action bien établis.

Le bureau du médiateur (protecteur du citoyen) de l'Ontario considère que les problèmes découlant du pouvoir réglementaire de l'*Ontario Hydro* ne relèvent pas de sa compétence. Si le fardeau de la preuve repose sur les groupes d'action pertinents, il n'y a pas lieu d'être surpris que les difficultés causées par les installations durent depuis si longtemps, que si peu de gens se soient plaints, et que ceux qui l'ont fait aient été décontenancés par l'attribution des responsabilités décidée par la Commission.

Conclusion

Ceux qui étaient mécontents des recommandations de la Commission d'enquête sur les installations à conducteurs d'aluminium espéraient la mise en œuvre de toute une série de règlements; mais peu d'organismes canadiens, et certainement pas le couple *Ontario Hydro*/ACNOR, seraient en mesure de les imposer. On se fiait sans aucun doute à l'expérience de la *Consumer Product Safety Commission* qui s'était occupée, elle aussi, d'une enquête sur le même sujet aux É.-U.

Les intervenants s'attendaient à ce que les recherches aient déjà été faites avant la mise en œuvre des conducteurs en aluminium, à ce qu'une surveillance adéquate de leur comportement soit exercée

et à ce qu'on ait accordé un soutien à l'élaboration d'une réglementation exhaustive imposant des normes de performance élevées. Ils supposaient que les objectifs de sécurité et de fiabilité l'emporteraient sur les considérations de coûts et les intérêts des entreprises. Mais *quel que soit* le processus de réglementation, il est rare que l'on atteigne ce but. L'organisme responsable n'a aucune raison d'enquêter sur un produit, sauf dans le cas des médicaments, des aliments ou des appareils utilisant ou produisant des substances radioactives, avant que des problèmes ne soient signalés au cours de son utilisation, et encore moins de chercher à contrôler ou à évaluer toutes les applications de la technologie moderne. Il est peu probable qu'un organisme œuvrant en coopération avec l'industrie réclame des normes de qualité maximale. L'*Ontario Hydro* et l'ACNOR ne font pas exception à la règle.

Par conséquent, certaines défectuosités fondamentales subsisteraient encore, même si les recommandations de la Commission d'enquête avaient débouché sur une réglementation plus complète tenant compte du comportement du produit et non pas seulement des normes obligatoires, et exigeant que les produits dangereux soient rappelés et retirés du marché.

La Commission d'enquête sur les installations à conducteurs d'aluminium s'est attiré de nombreuses critiques pour son penchant réglementaire apparent. Elle s'est servi des audiences publiques exactement comme l'aurait fait un organisme de réglementation, en appliquant les mêmes critères pour l'évaluation des interventions et des témoignages. Les plaignants devaient prouver les dommages subis; les intervenants devaient produire la plupart des preuves; la conciliation des divers intérêts apparaissait nécessaire pour l'intérêt public. Des contacts suivis avec les organismes de réglementation comme l'*Ontario Hydro* et l'ACNOR étaient également jugés importants pour la mise en œuvre de normes plus adéquates. Si la Commission d'enquête sur les installations électriques à conducteurs d'aluminium s'était comportée davantage comme une commission d'enquête et moins comme un organisme de réglementation, peut-être aurait-elle pu éviter la dissidence de certains des participants.

La conciliation des intérêts par la négociation peut aboutir à une décision juste si tous les intérêts sont représentés équitablement. Cependant, elle ne débouche pas nécessairement sur une bonne décision, c'est-à-dire sur une décision qui soit basée sur une claire évaluation de l'ensemble du problème. À cause des contraintes découlant de l'attribution des responsabilités et du fait que certains intervenants représentaient des intérêts collectifs, il était difficile de faire une telle évaluation d'ensemble.

Ceux qui ont rédigé le rapport étaient convaincus qu'ils avaient considéré de toutes les difficultés mentionnées par les intervenants. Ils croyaient que leurs recommandations tenaient compte de tous les

témoignages fondés sur l'observation scientifique. Du point de vue quantitatif, ils avaient raison, car le rapport traitait de la plupart des questions évoquées par les intervenants.

Pour les personnes auxquelles les installations à conducteurs d'aluminium causaient des difficultés, l'évaluation quantitative ne répondait pas à leurs revendications. Pour elles, les questions fondamentales sont demeurées inchangées avant, pendant et après l'Enquête. La Commission n'a réussi qu'à poser d'autres questions, d'abord sur la nature du processus d'enquête, sur la façon dont on traitait les scientifiques et les données scientifiques, sur la nature de l'évaluation des risques encourus et enfin sur la crédibilité d'organismes comme l'*Ontario Hydro* ou l'ACNOR lesquels, d'un certain point de vue, pourraient être jugés comme les premiers responsables des problèmes. Les intervenants s'attendaient à un autre genre d'évaluation scientifique et à une meilleure qualité du processus d'enquête publique.

VII. Une enquête sur un sujet controversé

En 1969, le gouvernement fédéral ordonna la tenue d'une enquête sur l'usage des «drogues à des fins non médicales» [stupéfiants*]. Cette Enquête Le Dain fit la transition entre une méthode d'enquête traditionnelle et une nouvelle formule.

La Commission Le Dain reprit la démarche inaugurée par la Commission Berger, qui avait modifié les attentes du public et du gouvernement au sujet des enquêtes. Elle a mis directement à contribution, par le biais de ses audiences publiques, le public et les clients des services envisagés. Elle a également pris au sérieux l'aspect scientifique de ses travaux. À ses yeux, son mandat couvrait l'étude de tout l'éventail des questions sociales et scientifiques et l'enquête constituait une tribune pour l'examen concerté des questions de fond, des problèmes scientifiques et des préoccupations du public. La Commission Le Dain a cru bon d'adopter des méthodes novatrices. Le Juge Thomas Berger s'est sans doute inspiré de l'expérience de cette Commission pour mettre au point une formule originale.

Toutefois, contrairement à l'Enquête Berger, l'Enquête Le Dain s'est déroulée sans demande précise d'évaluation. Elle se distingue également de l'Enquête sur les conducteurs en aluminium, car les produits en cause, en l'occurrence certaines substances psychotropes, ne présentaient qu'une importance secondaire. L'Enquête a plutôt porté sur les bouleversements sociaux causés par le changement radical de l'échelle des valeurs d'une partie de la population. Elle

*Le terme anglais «drugs» englobe les médicaments et les stupéfiants (euphorisants et narcotiques), de sorte que *non medical use of drugs* signifie «consommation de stupéfiants». Nous utiliserons également les termes «drogues» (*non-medical drugs*) et produits psychotropes ([*psychotropic*] *drugs*) selon le contexte. N.d.t.

s'étayait sur un mouvement social; elle n'a pas engendré la controverse, elle y a réagi. L'évaluation du problème scientifique s'infléchit au cours de l'enquête, en fonction des besoins du contexte. La Commission a tenté d'apaiser les craintes, les inquiétudes, la méfiance; elle a contredit l'information erronée et remédié à l'affolement de certains qui avaient demandé l'enquête ou y ont participé.

La Commission estimait qu'elle devait renseigner les particuliers et la collectivité avant qu'ils ne prennent des décisions au sujet de la disponibilité de stupéfiants. Il était presque impossible de faire une analyse impartiale en se basant uniquement sur la controverse régnant dans le public. Une partie du travail de la Commission consista donc à s'isoler de ce public qu'elle désirait étudier et dont elle recherchait la coopération.

Historique et contexte

Il existait peu de documentation à ce sujet[1]. Certaines études sur l'utilisation des stupéfiants et leurs effets ont été menées dans les universités canadiennes, grâce surtout à des subventions de la *Medical Research Foundation* de la Colombie-Britannique, du Conseil national de recherches du Canada et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, de même que dans les laboratoires et organismes de l'État. Au cours de la période agitée des années 1960, un des membres d'une ancienne commission d'enquête avait conseillé au gouvernement canadien de dissuader les scientifiques d'entreprendre des études en ce domaine. Jusqu'en 1970, les recherhes canadiennes sur les produits psychotropes portaient presque uniquement sur l'alcool.

La première loi canadienne relative aux stupéfiants concernait la répression du trafic de l'opium. Elle faisait suite au rapport de W.L. MacKenzie King, alors sous-ministre fédéral du Travail, au sujet des émeutes anti-asiatiques de 1907 à Vancouver. Au fil des années, d'autres stupéfiants tombèrent sous le coup de la Loi de l'opium et des drogues narcotiques, et les sanctions infligées devinrent plus sévères. À cette époque, les lois canadiennes sur les produits psychotropes reflétaient plutôt l'attitude et les lignes de conduite adoptées à l'égard des personnes d'origine asiatique vivant au pays.

En 1923, le chanvre indien sous forme de feuilles et de sommités fleuries (marijuana) fut ajouté à la liste des produits psychotropes visés par la Loi. C'est la publication du livre d'Emily Murphy, juge et commissaire de police à Edmonton, *The Black Candle*, qui influença cette décision[2]. On voyait dans la marihuana (orthographe française) une menace nouvelle à l'équilibre mental et au sens moral de la collectivité. Rien ne prouve que ce soit l'usage répandu de cette drogue ou l'inquiétude du public qui aient donné lieu à l'introduction de nouvelles dispositions dans la loi. De plus, on n'a aucunement cherché à justifier cette décision par des preuves scientifiques.

En 1955, un comité spécial du Sénat se pencha sur la question des restrictions juridiques concernant l'usage des produits psychotropes. Il se préoccupa surtout des narcotiques, en particulier l'héroïne, et recommanda des sanctions plus sévères pour le trafic des stupéfiants. C'est en 1961 qu'on mit partiellement en application les recommandations du Sénat, par l'adoption du projet de loi sur les stupéfiants, qui remplaçait la Loi de l'opium et des drogues narcotiques. La nouvelle loi prévoyait une peine minimale de sept ans pour la contrebande de stupéfiants mais refusait d'adopter cette mesure pour leur trafic.

Il faut analyser la législation canadienne régissant l'usage des stupéfiants dans le cadre des accords internationaux du Canada à ce sujet. En 1961, la Convention sur les stupéfiants, élaborée en partie par la Commission des stupéfiants du Conseil économique et social des Nations Unies, stipulait expressément que l'héroïne et la marihuana devaient faire l'objet d'un contrôle très strict. Les lois fédérales sur les stupéfiants découlent directement des pouvoirs législatifs du gouvernement fédéral en matière criminelle. Le Code pénal régit aussi bien la protection de la santé contre les substances dangereuses que la contre le frelatage des aliments.

Une infraction à la Loi sur les stupéfiants ou à la Partie IV de la Loi des aliments et drogues est passible du Code pénal. Au fond, ces deux lois sont semblables, bien que les peines maximales prévues par la Loi des aliments et drogues soient moins sévères que celles imposées par la Loi sur les stupéfiants. L'accusation prend habituellement la forme d'une déclaration sommaire de culpabilité ou d'une mise en accusation. On emploie la première dans le cas de simple possession de drogues, conformément à la Loi sur les stupéfiants, et dans tous les cas régis par les articles pertinents de la Loi des aliments et drogues. Contrairement à ce qui se produit lors des mises en accusation, les personnes qui sont jugées à la suite d'une déclaration sommaire de culpabilité ne sont pas tenues de laisser prendre leurs empreintes digitales, et aucun casier judiciaire n'est établi.

- La Loi sur les stupéfiants s'applique aux dérivés de l'opium, notamment l'héroïne, à la cocaïne et à la marihuana. Elle prévoit une peine qui va de sept ans de prison à l'emprisonnement à vie pour l'importation et l'exportation illicites de ces drogues. Leur trafic peut entraîner l'emprisonnement à vie; la culture des plantes alcaloïfères en cause est punissable par une peine maximale de sept ans d'emprisonnement.
- La Loi des aliments et drogues prévoit une régulation du commerce des stupéfiants dans le cadre des stipulations de la Convention internationale sur les substances psychotropes (1971). Elle englobe dans les «drogues d'usage restreint»: diéthylamide de l'acide lysergique (LSD 25), N,N-diméthyltryptamine (DMT, DET) et 2-5 diméthoxy-4-méthylamphétamine (STP). Les peines pour

trafic de ces stupéfiants varient selon les cas. Sur déclaration sommaire de culpabilité, la peine imposée au trafiquant de stupéfiants peut aller jusqu'à dix-huit mois d'emprisonnement. Dans le cas d'une mise en accusation, la peine maximale peut cependant atteindre dix ans d'emprisonnement. Les «drogues contrôlées» englobent les barbituriques et les amphétamines, et les personnes condamnées en vertu de la Loi sont assujetties aux mêmes peines que pour le trafic de stupéfiants[3].

La crise sociale provoquée par l'usage croissant des produits psychotropes par les jeunes (issus souvent de la classe moyenne) et les nombreuses condamnations pour délits reliés à ces produits ont donné lieu à un débat parlementaire au début de 1967. C'est à cette époque que certains députés ont présenté des propositions concrètes (portant surtout sur l'interdiction du LSD); ils ont également proposé que le gouvernement confie à un comité conjoint l'étude d'une loi relative aux produits psychotropes, afin que des spécialistes compétents soient chargés d'exprimer leur avis sur cette question fort complexe[4]. La première lecture du projet de loi modifiant la Loi des aliments et drogues a eu lieu en décembre de la même année.

En 1968, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social déposa un rapport au Conseil privé sur les problèmes causés par l'usage des produits psychotropes et sur les incohérences juridiques manifestes de leur réglementation. Les données statistiques incluses dans le rapport faisaient état du développement de l'utilisation des produits psychotropes, surtout chez les jeunes. Le *Rapport annuel* de 1968-1969 du Ministère soulignait que le nombre de poursuites intentées en vertu de la Loi sur les stupéfiants était passé de 54 en 1964 à 2 830 en 1968. De ce nombre 2 400 personnes étaient âgées de moins de vingt-cinq ans. Le nombre d'héroïnomanes connus avait également augmenté. Ces chiffres ont encore augmenté de 1968 à 1969. Les condamnations en vertu de la Loi sur les stupéfiants sont passées de 1 779 en 1968 à 3 338 en 1969. Le groupe le plus considérable était de loin celui des usagers de la marihuana qui étaient âgés, dans 82 pour cent des cas, de moins de vingt-cinq ans. Le nombre des procès relatifs à la marihuana avait presque doublé en un an[5].

En février 1968, les députés fédéraux demandaient une fois de plus la création d'un comité parlementaire spécial doté des pouvoirs nécessaires pour effectuer des enquêtes et convoquer des audiences dans diverses localités canadiennes. En mai 1969, un décret du conseil prescrit la tenue d'une enquête.

Au cours de la même année, le gouvernement autorisa la condamnation sur déclaration sommaire au lieu d'une mise en accusation pour une première infraction de possession de stupéfiants, ce qui réduisit considérablement le nombre des mises en accusation. En 1972, de nouvelles dispositions prévoyaient la libération incondi-

tionnelle ou conditionnelle pour un premier délit de simple possession de marihuana, si l'accusé n'avait aucun casier judiciaire. La Loi sur les stupéfiants de 1961 demeura en vigueur, bien que ces nouvelles dispositions eussent sensiblement réduit son action coercitive.

De profondes modifications sociales ont marqué la période 1966-1973. Les parents ont vu grandir la génération des «flower children» et les jeunes s'intéressèrent de plus en plus à l'action politique. La télévision montrait des images de jeunes gens vêtus d'oripeaux, fumant parfois de la marihuana, et piquetant les réunions des conseils municipaux ou défilant dans les rues de Toronto et de Vancouver.

Les jeunes semblaient contester non seulement la loi, mais le droit même des autorités et des assemblées élues à légiférer sur le plan social ou à régir les orientations collectives. Les temps avaient changé et les jeunes inventèrent un jargon qui reflétait leur révolte et une sous-culture axée sur l'usage des stupéfiants.

Le ministère fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social saisit certainement l'ampleur du problème, car il était responsable de l'administration et de l'application des dispositions de la Loi des aliments et drogues et de la Loi sur les stupéfiants. Il publia, peu de temps après le début de l'Enquête, une brochure intitulée: *Les drogues et leur abus*. La Section de la toxicomanie rédigea des cahiers d'information à ce sujet, et mit sur pied plusieurs programmes de sensibilisation[6]. Les polices municipales, provinciales et fédérale (GRC) se rendaient compte des difficultés, et le ministère fédéral de la Justice étudia également le problème. Au moment de la création de la Commission Le Dain, la Section de la toxicomanie du ministère de la Santé et du Bien-être suspendit ses activités.

La documentation disponible sur l'usage des produits psychotropes et sur leurs effets était assez complète, malgré la rareté des recherches effectuées au Canada. Mais elle ne permettait pas de tracer des lignes de conduite précises à ce sujet. C'est l'organisme ontarien *Narcotics Research Foundation* qui possédait la bibliothèque et les installations convenant le mieux à l'effort de recherche pertinent. En 1969, il publia un rapport exhaustif sur les produits psychotropes et sur leur usage voluptuaire, qui fut souvent critiqué lors de l'Enquête.

La Commission Le Dain observa d'importantes disparités des jugements prononcés en divers lieux du Canada. Elle constata également que les juges expérimentés témoignaient de plus de circonspection et que les cours d'appel se montraient en général plus sévères que les tribunaux de première instance à l'égard des délits reliés aux stupéfiants.

Le point de vue légal sur les produits psychotropes et leur usage a été débattu avant et pendant l'enquête. On s'opposait à ce que l'héroïne et la marihuana soient régies par la même loi, et on trouvait injuste la sévérité des tribunaux à l'égard des fumeurs de marihuana. Certains ont soutenu, dans la presse et ailleurs, que la loi devrait

également interdire l'usage des amphétamines à des fins voluptuaires. Des arguments ont été présentés afin de soustraire l'usage de la marihuana aux rigueurs du Code pénal ou de le soumettre à la Loi des aliments et drogues, ce qui réduirait les peines imposées par les tribunaux, sans pour autant modifier sa définition. Selon d'autres, il fallait alléger, sinon supprimer, les peines imposées au fumeur de marihuana. De l'avis d'un grand nombre, une distinction aurait dû être faite entre l'usage régulier et l'utilisation occasionnelle, et entre le fumeur et le trafiquant de marihuana.

La répartition des compétences a son importance; les provinces régissent le «commerce et l'industrie» ainsi que la santé à l'intérieur de leurs frontières. Si l'usage de la marihuana n'était plus réprimé, il relèverait nécessairement de la compétence provinciale, mais le gouvernement fédéral pourrait également maintenir une certaine réglementation, par le biais de la GRC et de l'aide aux programmes de lutte contre les stupéfiants. Le cas échéant, il est probable que la sévérité des sanctions appliquées varierait selon les régions du pays.

En ce qui concerne l'usage des produits psychotropes dans la société, la loi constitue un moyen général d'action. De là à savoir si c'est ce à quoi elle devrait servir et si elle atteint les objectifs souhaités, la Commission Le Dain et les autorités se le demandent depuis que la Commission a publié son Rapport final. De plus, l'État peut-il s'arroger le droit, par le truchement de la loi, de dicter à l'individu son comportement si celui-ci ne nuit qu'à ce dernier? L'usage des produits psychotropes étant actuellement régi par le Code pénal, ces questions ont déjà été posées, du moins temporairement, dans le cadre plus vaste de l'étude de ce même code. Elles referaient sans doute surface si l'usage de ces produits ne relevait plus du Code pénal, mais plutôt de la compétence d'un organisme réglementaire.

Lors de la présentation du Rapport final de la Commission Le Dain, en 1973, la tempête s'était apaisée. De l'avis d'un des membres de la Commission, les questions qui avaient provoqué la tenue de l'Enquête ne faisaient plus autant les manchettes[7]; le trafic de stupéfiants n'avait peut-être pas diminué, mais le public s'y était accoutumé. Les modifications apportées aux lois et règlements en vigueur font encore aujourd'hui l'objet de débats, mais les gens se sont désintéressés du sujet.

L'Enquête

Plusieurs facteurs sont à l'origine de l'Enquête Le Dain. En effet, le gouvernement voulait connaître l'évolution des lois et règlements régissant l'usage des produits psychotropes au pays, comparer les lois canadiennes et leur mise en application avec celles des autres pays, évaluer les répercussions de ces lois pour les «leaders de demain», étudier les disparités des jugements prononcés en la matière, et

l'aptitude de l'Administration fédérale à modifier les données du problème. Toutefois, on se demandait par-dessus tout si le Code pénal était vraiment le moyen approprié pour combattre l'usage des produits psychotropes à des fins voluptuaires.

La Commission estimait que son mandat consistait à déterminer jusqu'à quel point le gouvernement pouvait interdire les produits hasardeux. D'après elle, il fallait établir une juste équilibre entre l'empiètement sur les droits de la personne découlant de l'application des lois réprimant l'usage des stupéfiants, et les dommages causés aux particuliers et à la société du fait de cet usage. Il s'agissait donc d'évaluer:

- l'application de la loi afin de déterminer les coûts et les avantages des méthodes existantes ou éventuelles de répression de l'usage des drogues;
- les risques ou répercussions possibles de l'usage de ces produits pour l'individu et pour la société en général.

Le mandat de la Commission portait sur les produits psychotropes régis par la Loi sur les stupéfiants et la Loi des aliments et drogues, l'«inhalation de solvants» (*glue sniffing*) et l'intoxication avec des produits ménagers employés comme hallucinogènes.

La Commission a été chargée de compiler les données tirées des études déjà effectuées et de faire le point sur les connaissances médicales concernant les effets des produits psychotropes. Elle devait enquêter sur les mobiles pouvant mener à l'usage des stupéfiants et examiner les facteurs sociaux, économiques, éducationnels et philosophiques, de même que les facteurs d'âge liés à l'usage des produits psychotropes à des fins voluptuaires.

Malgré leur caractère général, les termes du mandat semblaient surtout concerner l'usage voluptuaire de ces produits, les raisons expliquant l'ampleur du phénomène, et les effets réels. La Commission ne devait pas se contenter de recommander des modifications aux lois fédérales, puisque les interventions possibles des gouvernements ou des groupes dépassaient la portée des remèdes législatifs ou juridiques.

Le mandat de la Commission était muet sur plusieurs questions, dont celle de l'alcool et du tabac, deux substances psychotropes d'utilisation non médicale. Les distinctions entre usage «médical» et usage «légal» des produits psychotropes étaient plutôt vagues. Ils pouvaient servir à des fins médicales ou non médicales, légales ou illégales. De plus, l'usage non médical ne concordait pas forcément avec l'usage illégal. Le mandat ne précisait pas si la Commission d'enquête devait effectuer ses propres recherches et ne comportait aucune disposition prescrivant l'examen des incidences juridiques d'une enquête sur l'usage illégal des produits psychotropes.

La Commission a dû prendre ses propres décisions et a tenu compte des effets à la fois médicaux et sociaux dans son étude. Elle

a effectué des recherches originales sur les effets des produits psychotropes mais a surtout puisé dans la documentation disponible. Elle a décidé d'étendre son enquête à tous les produits modifiant le psychisme ou le comportement*:

> «La Commission entend par *drug* toute substance qui, par sa composition chimique, peut modifier la structure ou le fonctionnement d'un organisme vivant. Les produits psychotropes sont ceux qui modifient les sensations, l'humeur, la conscience et d'autres fonctions psychiques ou le comportement en général»[9].

La Commission s'est donc penchée, dans une certaine mesure, sur le tabac, l'alcool éthylique, les solvants, les tranquillisants mineurs et les hypnotiques sédatifs non barbituriques. Elle a, peut-être volontairement, fait porter ses efforts sur les produits psychotropes les plus répandus dans la classe moyenne, et accordé une attention secondaire à des problèmes comme l'inhalation de solvants, qu'on retrouve surtout dans les classes défavorisées.

Les décisions de la Commission ont donné prise aux critiques du public. Ceux-là même qui avaient demandé la tenue d'une enquête sur la consommation des produits psychotropes fumaient du tabac et buvaient de l'alcool. La prise en compte des considérations sociales et le désir d'envisager la question de l'utilisation des drogues dans toute sa complexité conférait à la Commission quelques attributs du milieu de jeunes qu'elle était chargée d'examiner, dans son évaluation des valeurs sociales établies et des institutions collectives. Selon certains intervenants, les problèmes découlaient du «retournement» de la Commission par les jeunes participants à l'Enquête.

La Commission se heurtait à deux obstacles. D'abord, elle enquêtait sur un phénomène largement «illégal». L'effort de recherche était entravé par la difficulté d'obtenir les stupéfiants en cause et par la difficulté encore plus grande de les essayer sur des humains. Seules les statistiques des organismes chargés de faire respecter la loi pouvaient donner un aperçu, si incomplet fût-il, des modalités réelles de l'usage des stupéfiants. Ceux qui ont consenti à participer aux entrevues ne constituaient nullement un échantillon-type de la population; il s'agissait plutôt de personnes qui avaient suivi un traitement, qui avaient été emprisonnées ou qui réclamaient la modification des lois existantes.

Deuxième obstacle, la Commission avait besoin de la collaboration des usagers de ces produits, mais elle ne pouvait cependant offrir une garantie de «sécurité» absolue aux témoins ou aux participants. Le décret du conseil prévoyait des dépositions anonymes ou à huis clos, qui pouvaient être reçues sous serment; dans la négative, une clause supplémentaire stipulait que la déposition était sincère. Bien que la Commission ait procédé à la manière d'une *Court of Record* et qu'elle ait tenu des minutes quasi-judiciaires, seules des notes sténographi-

ques furent prises pendant les audiences et les déclarations anonymes faites à huis clos ou officieusement. La Commission a aussi reçu un certain nombre de communications anonymes par la poste.

À ce propos, la Commission s'est aussi entendue avec la GRC pour que personne ne soit accusé ou même interrogé («cuisiné») suite à sa déclaration. Les équipes de recherche ont promis aux personnes interviewées que le contenu des questionnaires ne permettrait pas d'identifier les groupes représentés ni ne mettrait en danger les participants. Quiconque avait une plainte à formuler pouvait se présenter devant la Commission; cette dernière était prête à jouer un rôle officieux de médiateur auprès de ceux qui croyaient être surveillés par les organismes chargés de l'exécution des lois, à la suite de leur participation à l'Enquête.

L'entente conclue avec la GRC (et, par conséquent, avec les autres organismes chargés de faire respecter la loi) était officieuse. Il semble qu'elle ait été scrupuleusement respectée, mais la crainte de poursuites hantait les témoins, et l'atmosphère était chargée de crainte et de méfiance. Certains recherchistes apparaissaient comme des «espions». Aucune plainte précise ne fut portée mais, là encore, la crainte des poursuites nuisait au déroulement de l'enquête.

Ces difficultés furent surmontées, dans une certaine mesure, par les déclarations et le comportement des jeunes témoins. Comme le faisaient remarquer par la suite les cadres techniques de la Commission, l'usage des drogues représentait souvent, pour les jeunes, un moyen d'ébranler l'échelle des valeurs sociales et de lever les interdictions. C'étaient les protagonistes d'un nouveau mode de vie, qui parlaient avec l'assurance de ceux qui n'avaient jamais estimé que leurs activités fussent illégales. Dans un autre contexte, les difficultés juridiques de cette participation auraient pu paralyser l'enquête. Cependant, vers la fin des années 1960, nombreux étaient ceux qui étaient prêts et qui prenaient même plaisir à s'expliquer et à laisser analyser leur comportement.

Les audiences se déroulèrent sans trop de formalités. Bien qu'un avocat-conseil ait été engagé au départ, il quitta son poste en cours d'enquête et ne fut pas remplacé. Il n'y eut aucun contre-interrogatoire. On encourageait les gens à poser des questions et les commissaires engagèrent même des discussions avec les intervenants. Certains de ceux-ci restèrent anonymes et d'autres ne firent pas d'exposé officiel, alors que d'autres encore présentèrent des mémoires en bonne et due forme.

La Commission tint également un certain nombre d'«audiences officieuses» dans les campus universitaires ou même dans les cafés-bars, lieux où ses membres avaient le plus de chances de rencontrer les jeunes et les usagers des drogues. Ces audiences ne firent pas l'objet de comptes rendus, mais on a conservé les notes sténographi-

ques prises alors. Ces rencontres ont donné lieu à des discussions ouvertes, à un échange d'opinions exprimées en toute franchise et, à l'occasion, à des «confessions». Elles auront, en tout cas, permis à la Commission de cerner la vraie nature des argumentations présentées et de saisir la profondeur des sentiments exprimés.

La Commission a encouragé la communication *entre* les participants. Pour la plupart, les audiences étaient une des rares occasions de discuter de l'usage des drogues et de la façon de vivre des jeunes avec des personnes qui ne partageaient pas nécessairement leur point de vue. Les organismes d'aide et leurs clients ont participé activement aux audiences, ce qui a permis de mettre en présence des personnes aux intérêts semblables, mais dont des opinions et orientations étaient parfois diamétralement opposées. Même si l'on a qualifié de «cirque» les audiences de l'enquête, ces affrontements anticonformistes ont permis de cerner ce que certains commissaires et cadres techniques de la Commission considéraient comme la substance de l'enquête et du processus de recherche.

Chaque audience avait pour objet de recueillir de l'information et chaque mémoire devait être jugé en lui-même; toute autre façon de faire aurait créé ce qu'un cadre technique de la Commission a appelé «des rapports contestataires». La Commission avait le pouvoir de citer les témoins à comparaître, mais elle s'en est pas prévalue de crainte que les médias ne présentent l'enquête comme une confrontation.

Les audiences, qui se sont tenues dans toutes les grandes villes du Canada et dans certains centres moins importants, ont attiré plus de 12 000 personnes. La Commission avait organisé une vaste campagne de publicité; elle avait invité 750 groupes à présenter des mémoires et elle a écouté 639 communications provenant pour moitié de groupes et pour moitié de particuliers.

Les données recueillies au cours des audiences ont permis d'effectuer des études approfondies, menées parallèlement à la consultation publique. Les cadres techniques de la Commission ou des consultants ont réalisé plus de 120 projets de recherche. Des consultations privées ont permis d'obtenir des renseignements détaillés et les séminaires ont rassemblé des chercheurs et des experts pour l'étude de questions bien précises. La Commission a engagé des spécialistes et des conseillers pour «vérifier constamment le travail des chercheurs et les réactions du public». Voici le point de vue d'un des commissaires sur le rôle des séminaires:

> «Les séminaires réunis officieusement par la Commission, et auxquels des spécialistes de renom appartenant à différentes disciplines étaient parfois invités, nous ont beaucoup aidés à élaborer et à corroborer un modèle rationnel et scientifique pour guider nos réflexions et nos discussions internes».

La Commission estimait qu'il lui fallait disposer d'une équipe à plein temps pour cerner les besoins de recherche et en coordonner les résultats. Elle a accordé la priorité à un effort interne, afin de pouvoir répondre à des exigences bien précises. À un moment donné, le personnel de la Commission comptait 200 cadres qui étaient affectés en grande partie aux programmes de recherche.

En raison de la complexité des sujets traités, les cadres techniques ont jugé bon de passer en revue la documentation en premier lieu et de suivre une méthode souple. La mise sur pied d'un vaste fonds de bibliothèque et des consultations suivies avec des spécialistes étaient, selon eux, indispensables à la corroboration des faits scientifiques pouvant un jour être décrits dans des revues scientifique.

La Commission devait présenter un rapport provisoire, mais elle a tenu à ce que celui-ci soit beaucoup plus qu'un simple rapport d'avancement des travaux. Il comprenait un aperçu de la documentation portant sur les causes et les effets de l'usage des drogues, ainsi que des recommandations préliminaires, ou tout au moins les thèmes de la recherche. Selon certains critiques, le rapport préjugeait des questions envisagées. Comme l'a dit quelqu'un:

> «Il était clair que tout était déjà réglé; leur choix était fait et tout ce qu'ils [les commissaires] voulaient, c'était qu'on leur donne raison».

Or, si la Commission a décidé de présenter un rapport provisoire bien structuré, c'est en partie pour répondre aux attentes suscitées par les premières audiences publiques. La Commission se préparait aux questions qui seraient sans doute posées lors de la *prochaine* série d'audiences et désirait rendre «publics» ses prévisions et le cadre dans lequel se déroulaient les recherches. Ce rapport visait à sensibiliser le public et à fournir des renseignements précis sur les problèmes à l'étude, et constituait une banque d'information ou de documentation pour les participants. Cette façon d'utiliser un rapport provisoire s'est répandue depuis, mais non sans susciter quelques critiques. Certains ont affirmé que cette façon de procéder revêt un aspect trop officiel et peut même être intimidante. Toutefois, les cadres techniques de la Commission Le Dain sont encore d'avis que le rapport provisoire a permis d'orienter le débat et a fourni au public un outil de base.

Le rapport provisoire a signalé que la société ne condamne pas sans appel l'usage des stupéfiants, même si ces derniers peuvent nuire à la société et à l'individu. Il proposait d'assortir les critères d'évaluation des effets des drogues à une étude des valeurs à protéger. Dans le cas de l'enquête, ces valeurs étaient l'aptitude d'une personne à maîtriser ses propres actions et sa faculté de développer pleinement toutes ses capacités. Le rapport rejetait la notion voulant que les usagers des drogues soient tous des malades mentaux.

Lorsque la Commission était prête à faire ses recommandations, l'usage des amphétamines (*speed*) avait sensiblement diminué et ne représentait plus un problème social. La mode de la drogue s'était intégrée à la vie quotidienne; le nouveau problème social était celui de la polytoxicomanie. Lorsqu'il ne s'agissait que de l'usage de la marihuana, la teneur et l'application du code pénal importaient plus que le traitement; en effet, quels que soient les effets de cette drogue, son consommateur demande ou a rarement besoin d'un traitement. Dans le cas des dérivés de l'opium, par contre, c'est une préoccupation majeure.

La Commission a élaboré un concept, celui de «réaction sociale», pour désigner la façon dont réagissent les divers secteurs de la société à l'usage des produits psychotropes. Elle a milité énergiquement en faveur d'un libre choix éclairé plutôt que de la répression.

Dans le rapport provisoire, et encore plus dans le Rapport final, les cinq commissaires étaient partagés quant à l'interprétation de l'information recueillie. Trois étaient partisans d'une ligne de conduite dure pour décourager l'usage de la marihuana et recommandaient d'imposer des restrictions à la diffusion de drogues mineures comme la marihuana, mais de réduire les peines selon la gravité du délit. Ils ont également recommandé que les tribunaux aient le loisir de choisir entre la déclaration sommaire de culpabilité et la mise en accusation et que les organismes chargés d'appliquer la loi soient responsables de la preuve dans les cas de trafic de drogues.

Les deux commissaires dissidents différaient eux-mêmes d'opinion. L'un d'eux recommandait de légaliser la consommation de la marihuana, car selon lui:

> «Les conséquences probables de la légalisation me semblent moins néfastes que celles de l'interdiction. Celle-ci est coûteuse, économiquement, socialement et moralement . . . La plupart de mes collègues, même s'ils sont d'accord pour supprimer l'interdiction de simple possession, oublient que le fait de s'approvisionner au marché noir encourage les habitudes délictueuses des usagers» [10].

À son avis, si le gouvernement réglementait le commerce de la marihuana, le trafic illégal disparaîtrait presque complètement. Quant à l'autre commissaire dissident, il soutenait le contraire: selon lui, la suppression des peines pour possession équivaudrait à reconnaître «le caractère inoffensif de la marihuana» [11]. Il recommandait l'imposition d'une amende pour possession de ce psychotrope.

La loi n'a pas été modifiée depuis l'Enquête, mais certaines révisions ont été proposées; aucune n'a encore fait l'objet d'un projet de loi devant le Parlement. Seule l'application de la loi a été modifiée pour rendre possible la déclaration sommaire de culpabilité; toutefois, ce changement a eu lieu au cours de l'Enquête et n'avait peut-être aucun lien direct avec les recommandations de la Commission.

Analyse

Les recherches ont porté sur *toutes* les activités de la Commission afin de recueillir une base de données scientifiques et de l'analyser. On a puisé dans les textes des audiences, les conclusions des divers programmes de recherche subventionnés par la Commission, les débats en séminaires et la documentation scientifique. Chaque volet de l'Enquête a été pris en considération. Comme l'a déclaré un commissaire,

> «Les questions de fond n'ont jamais primé la recherche. Nous savions tous que nous étions nommés par des hommes politiques et que les résultats de la recherche, les données scientifiques, et même la raison d'être d'une telle Enquête jouaient un rôle extrêmement limité, pour ne pas dire nul, en politique et, malheureusement, au sein même du gouvernement. . . Soulignons encore une fois que les questions de fond et la recherche ont suivi deux processus parallèles tout au long de l'Enquête».

L'envergure du programme de recherche de la Commission dépassait celle de la plupart des projets de recherche en sciences sociales réalisés au Canada. Un article scientifique n'aurait pas réussi à contenir toutes les constatations issues de l'Enquête; le Rapport, qui comptait 1 148 pages, pouvait être considéré comme un volumineux document scientifique.

L'un des commissaires a fait la remarque suivante au sujet de l'effort de recherche de la Commission:

> «Une bonne part de l'argumentation médico-scientifique présentée au cours de l'Enquête se comparait favorablement aux articles des revues médicales, la qualité en étant souvent même supérieure».

En raison de l'orientation de la recherche, il n'était pas indispensable de connaître l'opinion publique pour établir les faits ou décider des recommandations. Les témoignages publics ont peut-être renseigné la Commission sur l'éventail des attitudes, des impressions et des sentiments de la population, mais l'audience publique ne constituait pas le meilleur moyen d'établir les faits, que ce soit au sujet des drogues ou des modalités de leur consommation. En effet, la plupart des chercheurs affectés à l'Enquête n'assistaient pas aux audiences.

Toujours à cause de cette orientation, la Commission ne s'est guère intéressée aux recherches effectuées par les comités d'enquête et les groupes de travail précédents, même ceux dont le champ d'action se rapprochait du sien. Au dire d'un commissaire:

> «Ces mécanismes politiques ne tiennent compte que de l'opinion des électeurs. Lorsque l'on accomplit un effort de recherche, il faut faire abstraction de la politique».

La Commission a également rejeté la formule du «groupe d'experts», utilisée avec succès par la Commission LaGuardia, pour examiner les lois régissant l'usage de la marihuana. Selon l'un des commis-

saires, la recherche avait plutôt un «caractère multidisciplinaire» qui se prêtait mal à une évaluation par un groupe d'étude.

Pour reprendre ce qui a déjà été dit, le caractère illégal de la consommation de la plupart des produits psychotropes a nui au déroulement de la recherche menée et, par ricochet, au contenu du rapport.

La Commission a également été influencée par ses propres actions. Elle analysait des attitudes en évolution rapide suite à l'institution de l'Enquête, à son déroulement, aux reportages de la presse et au rapport provisoire. Selon certaines personnes, l'Enquête a permis au public d'adopter une attitude plus détendue lorsque l'on s'est rendu compte que le problème était envisagé sérieusement.

La Commission a aussi souffert du manque de temps à sa disposition. Des études étaient entreprises, puis abandonnées, faute d'avoir donné les résultats espérés dans le délai prévu, ou parce que d'autres objectifs prenaient la préséance. Selon un des participants, les commissaires n'ont pas cessé de chercher la formule magique qui aurait résolu tous leurs problèmes. Quelques-unes des études sont restées en plan ou on a négligé d'en analyser méthodiquement les résultats. Toute recherche en sciences humaines nécessite une certaine souplesse; celle accomplie par la Commission Le Dain en exigeait beaucoup.

Dès ses débuts, la Commission a demandé à un groupe de recherche d'une université reconnue d'étudier les habitudes réelles des consommateurs de drogues, conformément à la méthodologie des enquêtes. Le groupe a donc, dans un premier temps, fait l'inventaire de la documentation à ce sujet (selon le groupe, cette récapitulation aurait dû faire partie du rapport provisoire de la Commission); un mémoire subséquent a clairement montré qu'aucune enquête ne *pouvait* déterminer les raisons qui poussent les gens à faire usage des drogues ou comment la vogue de la drogue a pris naissance. Seules les habitudes des usagers peuvent être mises en évidence par une commission d'enquête.

Les cadres de l'enquête n'ont fourni que peu de lignes directrices à l'équipe de recherche, et ne lui ont guère fait connaître leurs réactions; lorsqu'ils l'ont fait, c'était sans suite dans les idées. L'équipe a mené trois enquêtes distinctes: une auprès des élèves du secondaire, une auprès des étudiants des universités et une auprès des ménages. Selon bien des personnes interrogées, son rapport était de bonne qualité. Néanmoins, la Commission a crû bon de n'en retenir que quelques données dans son Rapport final. Voici ce que les cadres de la Commission reprochaient au document: il analysait les attitudes individuelles plutôt que les facteurs démographiques, et il ne récapitulait pas l'histoire et la chronologie de l'usage des drogues; les trois enquêtes n'auraient pas dû être regroupées, les questions posées dénotaient une connaissance insuffisante du milieu de la drogue, et les

données n'avaient pas fait l'objet d'une synthèse et d'une analyse. L'ensemble de l'étude décrivait plutôt «le point de vue d'un profane sur l'adaptation d'un mode de vie».

La méthodologie adoptée avait peu de chances de répondre vraiment aux besoins de la Commission, ce qui a fait dire à plusieurs de ses membres que l'étude avait été un pur gaspillage. Cette façon de procéder ne pouvait mettre en évidence les raisons qui poussaient les gens à faire usage des drogues, non plus que la persistance ou l'évolution de cette «vogue». La nature des relations entre le milieu de la drogue et les autres était également impossible à cerner. Même en choisissant une autre orientation, l'équipe aurait difficilement pu compiler les données qualitatives qu'attendait la Commission.

Selon les enquêteurs, les renseignements inscrits dans les tableaux devaient servir à tirer des conclusions et à compléter les résultats de l'étude. Pour sa part, la Commission estimait que seule une analyse approfondie des données pouvait montrer la valeur du travail accompli. Les cadres de la Commission étaient d'avis que ces données ne signifiaient rien par elles-mêmes.

Toutes les enquêtes se heurtent à la même difficulté: de combiner des données quantitatives et qualitatives. Cela est d'autant plus apparent dans le cas de la Commission Le Dain que le rapport présenté par l'équipe de recherche différait sensiblement des autres études entreprises. Toutefois, le fait d'utiliser une autre méthode n'aurait en rien simplifié l'analyse du problème.

La vive controverse suscitée par l'usage des drogues et le mode de vie des jeunes favorisait les opinions bien tranchées. Il n'est donc pas surprenant que nombre de participants aient confondu la Commission avec des juges (peut-être même avec des parents) chargés de faire connaître leur point de vue et de le justifier. Les deux parties espéraient ce résultat. Les jeunes cherchaient à faire sanctionner leur mode de vie et leurs valeurs. Les uns voyaient dans la Commission un défenseur éventuel de la cause des jeunes contre les journalistes, les politiciens, les animateurs des organismes d'aide et les parents, et d'autres la considéraient comme l'avocat de la moralité et de la raison.

Certains étaient persuadés qu'il suffisait à la Commission de suivre une ligne de conduite rigide pour régler tous les problèmes. Quelqu'un disait même que l'Enquête aurait dû porter *uniquement* sur les moyens de lutte contre la toxicomanie. Selon un autre, le problème résidait plus dans l'attitude des jeunes que dans l'usage des drogues, qui n'est au fond que «la manifestation d'un malaise», opinion partagée par certains cadres techniques de la Commission. L'un d'eux a même avancé que les gens s'inquiétaient beaucoup plus de l'incidence sociale de ce phénomène et «de savoir ce que leur enfant avait fait et s'il était sous l'influence de la drogue», que des données

scientifiques. Il ajoutait que même le droit pénal comportait un aspect subjectif louable.

D'autres cadres éprouvaient de la difficulté à dissocier sciences et lignes de conduite, car ces dernières cadraient parfaitement avec leur conception de l'enquête en tant qu'outil de recherche. Un commissaire déclarait en effet, par la suite, que la recommandation d'une ligne de conduite n'était rien d'autre, en fait, que la conclusion de la recherche. Son adoption découle directement de l'analyse des données et de l'assimilation des connaissances acquises.

Pour un des commissaires, les recommandations de la Commission représentaient l'application pratique des connaissances scientifiques; elles éclairaient les faits et découlaient de l'effort de pondération qui accompagne normalement la coordination des travaux poursuivis par un certain nombre de scientifiques. Toujours selon le commissaire, il est possible d'expliquer au public et aux autorités responsables les principes directeurs et les décisions sous-jacentes à une démarche scientifique. Il faisait remarquer que:

> «Lorsqu'une question est scientifiquement complexe et qu'un grand nombre de spécialistes de disciplines différentes doivent recueillir les données, il importe d'agir à la manière d'un juge, c'est-à-dire d'une personne qui s'efforce de tout comprendre, en obligeant les gens à lui fournir les explications nécessaires».

Les sciences ne s'intègrent pas automatiquement à l'action publique. L'information tirée des études scientifiques doit être publiée sous forme intelligible sans perte de sens. La vulgarisation scientifique ne peut imposer des valeurs ou des méthodes non explicites, pas plus qu'elle ne peut modifier le contenu même des sciences.

Deuxièmement, pour intégrer les données scientifiques à l'action publique, les ressources disponibles pour l'Enquête doivent être réparties équitablement et le plan et l'orientation des recherches choisis avec discernement.

Enfin, toujours grâce à cette approche et afin de bien intégrer les sciences à l'action publique, les responsables de l'enquête doivent avoir la haute main sur la recherche en cours. Cette dernière doit être à la portée du profane et mener à l'adoption de principes directeurs; elle doit également être conçue en fonction des exigences des voies d'action envisagées.

La Commission Le Dain remplissait en partie ces conditions, sinon toutes. Premièrement, elle a tenu à ce que l'information scientifique soit facile à comprendre et a organisé à cet effet un grand nombre de tribunes. Deuxièmememt, elle a consacré à la recherche la plus grande partie de ses ressources et a donné carte blanche à son directeur de la recherche pour la conception des programmes satisfaisant

à la fois aux exigences scientifiques et à l'élaboration de lignes de conduite officielles. Comme c'est ce directeur qui avait le dernier mot, le succès de l'Enquête dépendait donc de son aptitude à évaluer les programmes. Enfin, la Commission devait accomplir le gros de l'effort de recherche nécessaire, la documentation existante étant peu abondante et les services des «experts» ne représentant qu'un apport limité.

Conclusion

Lorsqu'elle parvient à associer sciences et action publique, la Commission d'enquête constitue un moyen de trier les données scientifiques. Les commissaires peuvent alors influencer la recherche en insistant pour que l'information scientifique soit rendue accessible à tous.

Nombreux sont les participants à l'Enquête Le Dain qui soutiennent qu'à cet égard elle a réussi. Pourtant, certains lui ont reproché de n'avoir pas eu l'impact désiré. C'est là une bien courte vue. En premier lieu, la réaction du gouvernement à l'Enquête Le Dain a peut-être été influencée par le climat politique et social qui régnait à l'époque. De plus, rares sont les questions qui peuvent engendrer autant de controverse que l'usage des stupéfiants. Le gouvernement a certes réagi avec prudence mais sans plus, étant donné la nature explosive du sujet. L'Enquête Le Dain remporte la palme à cet égard, à l'exception peut-être d'une enquête sur l'avortement. Il est entendu que les recommandations et l'Enquête même ont pu avoir certaines répercussions. La réaction du gouvernement a peut-être été influencée par l'incapacité des cinq commissaires à s'entendre au sujet des principales recommandations.

Enfin, il importe de souligner que toutes les autres enquêtes analysées au cours de la présente Étude s'inscrivent dans le cadre d'un long débat de fond s'étayant sur des délibérations de comités, d'autres enquêtes, quelquefois des débats parlementaires et presque toujours des décisions multiples, prises avant, pendant et après l'enquête. Ce n'est guère le cas de la Commission Le Dain, qui a été instituée pour conjurer une crise. Les modifications aux lois ou les délibérations sur la ligne de conduite à adopter étaient presque inexistantes avant sa création. Il ne faut donc pas s'étonner du peu d'effet des travaux ou recommandations de la Commission auprès des autorités publiques.

Troisième partie:

Évaluation scientifique d'une technologie moderne

Les décisions concernant la mise en œuvre de technologies récentes ne s'étayent pas toujours sur les résultats d'une enquête publique. La plupart d'entre elles sont prises unilatéralement, et le public se voit imposer de nouvelles technologies. Dans d'autres cas, ce sont les organismes réglementaires qui remplissent les fonctions habituellement confiées aux commissions d'enquête.

Ces organismes réglementaires ont toujours considéré le progrès technique comme un facteur à prendre en considération pour l'octroi des permis d'exploitation. Certains organismes tiennent même à cette fin des audiences publiques. Il est donc important, lorsque l'on étudie la nature de l'évaluation scientifique effectuée dans le cadre de l'élaboration d'une politique, d'envisager l'action tant des organismes réglementaires que des commissions d'enquête.

Pour montrer comment un organisme réglemente la mise en œuvre d'une technologie récente, nous avons choisi le cas des télécommunications par satellite. L'organisme en question est le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, et l'audience que nous analyserons portait sur la demande présentée par la société nationale de communications par satellite, Télésat, en vue de fusionner avec le Réseau téléphonique transcanadien (RTT), association de compagnies canadiennes de téléphone.

Le CRTC est considéré comme l'un des organismes réglementaires canadiens les plus sensibles aux besoins collectifs et comme l'un de ceux qui se soucient le plus de l'opinion publique[1]*. Il dispose d'une importante équipe de chercheurs et tente de respecter le plus largement possible, dans le cadre de son mandat, les considérations d'ordre social ou autre. Il effectue une évaluation relativement approfondie, même si la question à l'étude ne porte que sur une hausse de tarif ou l'organisation d'une entreprise. S'il existe un organisme réglementaire capable de faire une évaluation scientifique complète tenant compte de la contribution tant du public que des milieux scientifiques et techniques, c'est bien le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Si cette évaluation pose des problèmes, il se peut fort bien qu'ils découlent des déficiences de la réglementation elle-même.*

VIII. Évaluation par un organisme réglementaire – L'affaire des satellites de télécommunications

Un satellite de télécommunications n'est rien d'autre qu'un satellite artificiel muni des équipements nécessaires pour retransmettre des émissions de radio, de télévision ou de radiotéléphone vers les stations terriennes éloignées. Le réseau de télécommunications par satellite comprend un satellite en déplacement le long de son orbite ou géostationnaire, et au moins deux stations terriennes d'émission-réception. Le signal est envoyé du sol au satellite, qui l'amplifie, puis le retransmet vers le sol. Les réseaux de télécommunications par satellite sont en mesure d'acheminer un grand nombre de signaux et ne sont limités que par le nombre de voies, et par leurs liaisons avec les réseaux de télécommunications terrestres.

Tout comme les réseaux de câblodistribution (ou télédistribution), les satellites de télécommunications ne servent qu'à acheminer les programmes: ils ne possèdent pas d'installations de diffusion. Ils ont à bord l'équipement technique voulu, mais leur fonctionnement dépend de leur accès aux programmes diffusés et d'une liaison avec l'équipement de réception (dans le cas de la câblodistribution, c'est le câble relié au domicile).

D'autres technologies permettent d'acheminer les signaux de sons et d'images sur de grandes distances. Au Canada, on se sert souvent du réseau de transmission à ondes centimétriques (*microwaves*). Des tours relaient les signaux transmis par faisceaux hertziens après les avoir amplifiés, d'un bout à l'autre du Canada.

Les satellites de télécommunications l'emportent toutefois sur les liaisons par faisceaux hertziens ou autres dispositifs de transmission au sol. En effet, la géographie et les accidents topographiques n'élèvent pas d'obstacle à la transmission des signaux; de plus, le coût

de transmission des signaux par satellite n'est pas proportionnel à la distance, ce qui rend ce véhicule particulièrement intéressant pour le Canada. Néanmoins, la multiplication des satellites pourrait bien causer certains problèmes.

Les progrès accomplis dans le domaine des télécommunications par satellite ont grandement modifié le mode de vie des Canadiens et le comportement des pouvoirs publics[1]. Les satellites ont permis aux collectivités inuites du Grand Nord de profiter des services de télédiffusion. Ils ont facilité la réception des émissions étrangères, la mise sur pied d'un réseau autonome se révélant presque impossible dans ces régions éloignées. Ils servent à transmettre des données sur les entreprises commerciales et les particuliers, posant de ce fait nombre de problèmes aux dirigeants politiques sur le plan de la protection de la vie privée. Les satellites contribuent à rapprocher les foyers, les villages et les cultures. Ils mettent surtout en évidence le rôle que les nouvelles technologies seront appelées à jouer dans la vie des particuliers, des entreprises et des gouvernements.

Déjà vers 1965 se dessinait un courant dans le domaine des satellites et autres techniques nouvelles de télécommunications; selon la stratégie industrielle prévue, l'industrie canadienne devait se tailler une place sur les marchés étrangers et contribuer à redresser l'économie nationale.

Simultanément, les satellites connaissaient la grande époque du «chambardement» de la politique scientifique. Les chefs de file, dont M. O.M. Solandt, alors président du Conseil des sciences, soutenaient que la recherche scientifique devrait posséder un caractère thématique, avoir un but utilitaire et être menée en collaboration étroite avec l'industrie. La recherche à caractère thématique ne pouvait être accomplie sans l'appui inconditionnel du gouvernement, grâce à l'activité de ses laboratoires et à l'octroi de contrats de R-D à l'industrie.

Paradoxalement, la stratégie visant à stabiliser l'économie canadienne fait en même temps peser une menace sur la souveraineté nationale et culturelle du pays. Les nouveaux satellites canadiens, dont certains sont vendus à l'étranger, n'acheminent pour le moment vers les collectivités éloignées, outre les programmes de la CBC, que des émissions étatsuniennes à caractère religieux et commercial; ce sont ces mêmes collectivités qui utilisent illégalement des antennes paraboliques pour la réception des retransmissions de satellites étrangers, enfreignant ainsi la réglementation canadienne en matière de télédiffusion.

De la même manière, de nouvelles techniques de télécommunications, mises au point grâce à l'aide de l'État, menacent déjà certains emplois dans l'industrie canadienne, car elles permettent d'acheminer un flux de données informatiques vers les États-Unis. Les nouveaux

services télématiques comme le Télidon ouvrent à l'industrie canadienne un marché d'exportation profitable; mais la mise en œuvre de ce service risque de poser des problèmes au Canada. L'État n'a imposé aucune réglementation de ce service, bien que celui-ci bénéficie de son soutien. Il est donc extrêmement difficile d'évaluer ses incidences et de surveiller ses progrès et ses applications.

Les satellites de télécommunications servent largement à des fins militaires et certains essais ont été réalisés par des militaires canadiens, à l'abri de toute évaluation publique. Le ministère fédéral des Communications effectue lui aussi une bonne partie des travaux dans ce domaine. L'évaluation du Ministère porte essentiellement sur la technique, par le biais d'une série d'expériences menées dans des collectivités éloignées. Les satellites ont également une utilité commerciale, par exemple, pour la transmission des communications particulières des entreprises privées ou de l'Administration. La présente Étude porte sur la politique suivie et le processus d'évaluation en matière de mise au point de satellites commerciaux de télécommunications.

Historique

Le Canada a été très actif dans le domaine des satellites d'étude de la propagation des ondes de radio dans l'ionosphère, et il a également collaboré étroitement au programme des satellites Telstar et Relay 1 de la NASA[2,3]. C'est la mise au point du satellite Alouette I, conçu surtout pour l'étude des communications radio dans l'ionosphère, qui a marqué le début de l'ère spatiale au Canada. Le lancement d'Alouette I a donné lieu à la mise sur pied du programme Alouette-Isis pour l'étude de l'ionosphère, entrepris conjointement avec les États-Unis, le Canada étant responsable de la majeure partie des travaux. Les satellites utilisés dans le cadre de ce programme étaient de fabrication canadienne, et représentaient le fruit de vingt années de recherche et de développement technique. Les organismes américains et canadiens se sont souvent partagé les travaux de mise au point des satellites.

La politique du gouvernement canadien visait à faire profiter l'industrie d'une partie des retombées de la conception et de la technologie des satellites. À cette époque, la mise au point des satellites était considérée comme la cheville ouvrière de l'industrie spatiale canadienne. Néanmoins, c'est dans le domaine militaire que se poursuivaient surtout les recherches. L'intérêt manifesté à l'égard des satellites pouvant être utilisés dans le Grand Nord, par exemple, tenait plutôt au rôle militaire qu'ils pouvaient jouer qu'à leur contribution éventuelle au développement économique. Le ministère des Transports n'y a joué qu'un rôle accessoire, et c'était sous la direction du Conseil de recherches pour la défense.

C'est au cours de cette période que le Canada joignit les rangs de l'Organisation internationale des télécommunications par satellites,

le consortium Intelsat. L'un des dix-huit membres fondateurs, il était représenté par la Société canadienne des télécommunications transmarines (aujourd'hui Téléglobe Canada). Les États-Unis avaient la haute main sur Intelsat grâce à la Comsat, société étatsunienne de satellites de télécommunications, également membre fondateur. Nombreuses étaient les grandes compagnies de télécommunications des É.-U. qui collaboraient étroitement avec la Comsat.

Avec l'aide de la société RCA, le Canada installa la station terrienne de Mill Village, en Nouvelle-Écosse, pour participer aux expériences. En 1965, les sociétés *Northern Electric* et *Bell* travaillaient de concert avec le Ministère des Transports pour établir une première station terrienne expérimentale dans l'Arctique. *Hughes Aircraft Corporation*, une autre société américaine qui devait par la suite jouer un rôle important, avait participé aux recherches préliminaires.

Dès 1966, on se rendit compte de l'absence de politique cohérente en matière de télécommunications par satellite lorsque Bell Canada demanda l'autorisation d'installer deux stations terriennes à caractère expérimental. Cette demande fut la première visant à utiliser directement à des fins commerciales une technologie encore au stade de la recherche. L'année suivante l'organisme réglementaire appelé Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion recevait une demande d'une toute autre nature: la *Niagara Television and Power Corporation* avait l'intention de créer un réseau de télédiffusion qui comprendrait un canal de télévision éducative. Les compagnies de téléphone réagirent vivement à cette demande. Le Bureau des gouverneurs tint une audience spéciale d'une journée, en mars 1967, dans le but d'étudier plus en détail les demandes portant sur l'utilisation de satellites de télécommunications à des fins de télédiffusion. Le Réseau téléphonique transcanadien, de même que CNCP Télécommunications et RCA ne tardèrent pas à emboîter le pas.

Le Cabinet envisagea un certain nombre de formules pour la réglementation du secteur des télécommunications par satellite. Il pouvait soit considérer les satellites comme un système purement matériel, au même titre qu'un réseau téléphonique chargé de la transmission des messages, ou comme un élément d'un réseau de radiodiffusion responsable des messages, de leur teneur et de leurs incidences; il pouvait aussi envisager les télécommunications par satellite comme un prolongement des services téléphoniques, puisqu'elles facilitaient la transmission de communications, monopole des compagnies de téléphone, ou comme un concurrent éventuel de ces entreprises, car cette nouvelle technologie pouvait permettre de réduire le coût des services interurbains. Par ailleurs, le Cabinet pouvait aussi réunir les installations terriennes et spatiales de télécommunications par satellite pour en faire un vaste réseau placé sous l'égide d'une seule société, ou constituer des éléments distincts, les

stations terriennes appartenant à un certain nombre de sociétés. Enfin, le Cabinet pouvait décider de confier la mise au point des satellites à une société de la Couronne ou de laisser le champ libre aux intérêts privés.

Trois ans s'écoulèrent avant qu'on n'en arrive à des directives précises, et un grande nombre d'organismes ou d'individus participèrent à leur élaboration, dont un comité interministériel, un groupe d'étude, et un conseiller spécial; on tint aussi des audiences privées à ce sujet. La publication d'un Livre blanc et son étude en Chambre donnèrent lieu, en 1968, à l'adoption de la Loi conférant à Télésat Canada le titre de société canadienne chargée du développement et de l'exploitation commerciale de satellites et de stations terriennes[4].

Or cette loi ne répondait pas à toutes les questions de fond. Elle proposait que Télésat Canada regroupe des intérêts publics et privés, mais passait sous silence les antagonismes qui ne pouvaient manquer de surgir au niveau des objectifs. La question de la propriété d'une station terrienne demeurait en suspens, même si la loi laissait entendre que les satellites appartiendraient à un seul groupe. Le lien avec les compagnies de téléphone était assez vague, Télésat Canada étant traité comme un organisme autonome. Pourtant, la loi proposait que les compagnies de téléphone soient en partie propriétaires et en partie principales utilisatrices du système. Télésat devait être rentable, mais sans concurrencer le réseau lucratif des compagnies de téléphone. Enfin, la loi ne parlait pas des conséquences inévitables de la mise en œuvre de cette nouvelle technologie pour les entreprises de télédiffusion.

Comme la plupart des nouvelles techniques, c'est à l'écart des mécanismes de réglementation, des processus d'enquête et du grand public que se sont déroulés les progrès techniques dans le domaine des satellites. Les audiences du groupe de travail du gouvernement fédéral revêtaient plutôt le caractère de consultations privées, bien qu'elles aient eu lieu dans diverses villes canadiennes. Lorsque le Parlement a soulevé la question des satellites, après l'introduction de la loi créant Télésat, le débat a surtout porté sur les méthodes de mise en œuvre de cette technologie. On ne s'est jamais demandé si le Canada voulait se doter d'un réseau de satellites, ni quel type de satellite pourrait y être utilisé.

Le débat public a surtout porté sur le mode d'organisation de la société de télécommunications envisagée. Au cours des consultations à caractère privé, le Réseau téléphonique transcanadien et d'autres ont prétendu que toute forme de concurrence entre le nouveau réseau et les services de télécommunications en place ne pourrait qu'être préjudiciable à «l'intérêt national». Une fois adopté, le projet de loi créant Télésat a été salué comme une réponse aux grands problèmes canadiens du Canada: l'unité, la mise en valeur du Nord, l'expansion industrielle et l'image du Canada sur la scène internationale.

Toutefois, on se perdait en conjectures sur la façon dont la nouvelle entreprise pourrait atteindre les objectifs sociaux qui avaient motivé un tel investissement et un pareil effort de R-D.

Voici le point de vue d'un ancien ministre du Cabinet sur la question:

> «L'apparition des satellites a rendu désuètes les lignes terrestres des compagnies de téléphone. Ces dernières devaient défendre leurs intérêts. Le gouvernement savait, par conséquent, qu'il devrait apporter une aide financière sérieuse à Télésat Canada au cours de la phase initiale. «Rendre le Nord accessible grâce aux satellites» n'était en réalité qu'un vœu pieux»[5].

La direction de Télésat Canada vit dans la nouvelle loi une incitation à se comporter comme une entreprise commerciale, capable de survivre sans une aide financière substantielle de l'État. Elle s'efforça de le faire, mais dans des conditions qui rendaient difficile, voire impossible, la réalisation des objectifs sociaux qui lui avaient été assignés.

Dès 1975, Télésat Canada et ses clients songeaient déjà à conclure de nouvelles ententes au sujet de l'utilisation des satellites, car les premiers contrats des utilisateurs touchaient à leur fin. La faible demande n'avait pas ralenti l'effort de recherches dans le domaine des satellites, et il fallait obtenir une aide financière pour la poursuite des travaux.

C'est en 1976 que les problèmes découlant de l'incompatibilité des attributions de Télésat Canada apparurent au grand jour. La société avait de sérieux ennuis financiers; l'entreprise commerciale rentable dont avaient rêvé ses concepteurs ne s'était pas concrétisée. En outre, le public acceptait très mal la télédiffusion par satellite d'émissions américaines dans les collectivités inuites du Nord.

Afin de redresser sa situation financière, Télésat imposa des limites aux services non commerciaux dispensés dans les régions boréales. C'est donc seulement grâce au réseau anglais de Radio-Canada et aux essais effectués par le ministère des Communications, et dans la mesure où les sociétés privées ont choisi d'utiliser le réseau de télécommunications par satellite que le Nord a pu connaître une certaine expansion de ses services.

Les activités de Télésat Canada, ou ses négligences, l'ont soumise à des pressions contraires. Pour résoudre ces problème, la société proposa une nouvelle forme de collaboration aux compagnies de téléphone. Plutôt que d'éviter de se faire concurrence, elles pourraient conjuguer leurs efforts, en espérant que tout le monde y trouverait son compte.

L'accord conclu avec les compagnies de téléphone devait au moins assurer une certaine rentabilité au réseau de télécommunications par satellite, lors de sa mise en service. Les compagnies de téléphone n'étaient pourtant pas disposées à louer l'équipement d'un

concurrent alors que, du moins à court terme, elles disposaient d'installations suffisantes. Sans une large participation des compagnies de téléphone, Télésat se trouvait une fois de plus dans l'impasse, et son réseau de télécommunications risquait d'être dans une grande mesure sous-utilisé.

Le ministre des Communications se montra en gros favorable à la nouvelle orientation, car la première idée du gouvernement était d'éviter toute concurrence entre les exploitants de satellites et les compagnies de téléphone. Selon lui, Télésat devrait toutefois remplir certaines conditions avant de se voir accorder l'approbation désirée. Télésat réussit à satisfaire aux conditions fixées et le Réseau téléphonique transcanadien ratifia l'entente conclue avec elle. Plus d'un mois après l'approbation du Ministre, on demanda à Télésat de faire ratifier l'entente par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

La chronologie des événements, ci-après, aidera sûrement à comprendre le déroulement des audiences du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Le Réseau téléphonique transcanadien avait entrepris en 1975 une étude sur les débouchés possibles des satellites, dans l'espoir que les compagnies de téléphone parviendraient à une entente locative globale ou que Télésat Canada fusionnerait avec lui. En février 1976, à la suite d'entretiens entre Télésat et le RTT au sujet «d'un mode d'entente», ce dernier entama une autre étude sur l'utilisation des satellites. En juillet, Télésat conclut un accord de principe en vue de se joindre au RTT.

Le projet de fusion n'a pas enthousiasmé CNCP Télécommunications, qui l'a plutôt considéré comme un prolongement de la mainmise exercée par le Réseau téléphonique transcanadien, et comme un moyen d'éviter toute concurrence. En août 1976, CNCP Télécommunications demanda au ministre des Communications de clarifier la politique envisagée, et il soumit au conseil d'administration de Télésat une proposition favorisant la création d'un consortium qui regrouperait CNCP Télécommunications, le Réseau téléphonique transcanadien et Télésat Canada. Le 1er septembre 1976, le RTT rejeta la proposition, alléguant quil ne pouvait garantir l'expansion ou la rentabilité de Télésat Canada.

À la fin de novembre 1976, le Cabinet accepta la proposition de fusion du RTT et de Télésat, avec certaines réserves et «sans qu'il soit porté atteinte au rôle du CRTC».

Au début de décembre 1976, le conseil d'administration du Réseau téléphonique transcanadien accepta l'adhésion de Télésat. L'entente fut approuvée par les actionnaires de cette entreprise, et une conférence de presse eut lieu le 1er janvier 1977. L'entente devait

toutefois être ratifiée par le CRTC; elle fut donc présentée au Ministre et au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. En février, le CRTC fixa au 25 avril 1977 la tenue d'une audience publique à ce sujet.

Le domaine réglementaire du CRTC

C'est en vertu de la Loi sur la radiodiffusion de 1968 que fut créé le CRTC. Le nouvel organisme était responsable de tous les aspects du réseau de radio-télédiffusion et devait favoriser une bonne intégration à «la structure sociale, économique et culturelle du Canada»[6]. Les services de câblodistribution relevaient de la compétence du CRTC, en dépit de l'opposition manifestée par les exploitants (aux audiences et en cour), qui affirmaient que le câble n'était que du matériel. Le CRTC fondait en partie sa défense sur le fait que ces services, y compris la câblodistribution et la radio-télédiffusion, doivent être considérés comme une seule entité. À l'époque, le réseau de câblodistribution n'acheminait que des émissions télévisées; par la suite, il se tourna vers la prestation de services différents.

Avant 1975, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes ne s'intéressait pas directement aux satellites de télécommunications. Ceux-ci étaient considérés comme du matériel, un simple service de distribution relevant de la compétence de la Commission canadienne des transports, tout comme les compagnies de téléphone. Le CRTC ne pouvait étudier qu'indirectement l'incidence de l'utilisation des satellites sur la télédiffusion. Les membres du CRTC n'ont toutefois jamais douté que les satellites auraient une influence marquée sur la télédiffusion.

Avec les changements apportés à la loi en 1975, le CRTC se vit confier la charge des télécommunications, qui englobait la réglementation des télécommunications par satellite. Ce domaine particulier constituait un mandat indépendant de celui de la radiotélédiffusion, et s'appuyait plutôt sur les dispositions de la Loi nationale sur les transports[7] et la Loi sur les chemins de fer[8]. Le droit de réglementation du CRTC s'appliquait seulement aux tarifs «justes et raisonnables» et à la prestation de services «sans préférence indue». La portée culturelle, sociale ou même économique des diverses utilisations des satellites n'était pas du ressort direct du CRTC.

Le CRTC a également pris à sa charge les règles de procédure établies par la Commission canadienne des transports. Bien que le Conseil ait eu l'intention de changer ces règles afin d'assurer une meilleure collaboration, une diffusion accrue de l'information et une plus grande participation du public, les nouvelles procédures n'avaient toujours pas été adoptées au moment de l'audience de Télésat Canada-RTT. On a effectué des changements officieux au cours de l'audience, mais celle-ci procéda en gros à la manière d'un tribunal réglementaire. Tous les participants ont eu recours aux services de

conseillers juridiques et les contre-interrogatoires étaient permis; des experts ont été convoqués, des documents ont été déposés par les différentes parties, et les audiences ont pris fin avec les revendications des requérants et des intervenants.

L'audience du CRTC a néanmoins attiré de nouveaux participants au débat sur les satellites de communications. L'Association canadienne des consommateurs et l'Inuit Tapirisat se sont joints aux compagnies de téléphone, aux fabricants de matériel et aux représentants des services de câblodistribution. Bien que l'Association canadienne des consommateurs et l'Inuit Tapirisat connussent assez bien le dispositif réglementaire et le CRTC, l'affaire Télésat Canada-RTT leur fournit la première occasion officielle d'intervenir dans l'élaboration de la politique en matière de télécommunications par satellite.

Au cours de l'audience, Télésat Canada a soutenu que pour que l'industrie canadienne reste en tête dans le domaine des satellites, il lui faudrait des ressources financières suffisantes pour occuper des points avantageux pour satellite géostationnaire, tandis que les intervenants estimaient que cela ne posait pas vraiment de problème. Télésat a fait valoir que sa rentabilité dépendait de l'obtention du service est-ouest et que, pour y arriver, elle devait s'assurer la collaboration des compagnies de téléphone. Les intervenants ont rétorqué que cette fusion éliminerait toute concurrence et nuirait ainsi à l'effort d'innovation et de planification financière. Télésat a, par la suite prétendu que la fusion permettrait de réaliser des économies substantielles de dimension: les intervenants, pour leur part, ont jugé qu'une société de trop grande taille répondrait mal aux besoins particuliers des régions septentrionales. Télésat s'est prononcée en faveur d'une approche globale de la planification des réseaux, pour réduire au maximum ce qu'elle a appelé un «double emploi coûteux». Pour les intervenants, la planification d'ensemble était synonyme de mainmise du Réseau téléphonique transcanadien et, d'après eux, il existait d'autres méthodes pour réaliser des économies de dimension comparables. Les intervenants ont laissé clairement entendre que l'accord était anticoncurrentiel et qu'il laissait peu de place à une surveillance réglementaire ultérieure.

Le CRTC ne disposait guère de données pour étayer sa décision. Même si l'audience était constituée en tribunal indépendant, le ministère des Communications avait participé étroitement à la mise au point des satellites et aux propositions concernant la politique à suivre en ce domaine[9,10,11] et bien que le Ministère eût décidé de ne pas faire connaître officiellement son point de vue, le CRTC savait bien qu'il désirait protéger la situation financière des compagnies régionales de téléphone (la compagnie *BC Tel*., les compagnies téléphoniques des Prairies, etc.). Après tout, le gouvernement fédéral n'avait *nullement* accordé le contrat de son propre trafic téléphonique à

grande distance à Télésat Canada, préférant passer par le réseau des compagnies régionales de téléphone et le Réseau téléphonique transcanadien. La position du ministère des Communications a été fortement influencée par l'opposition des provinces, tant des Prairies que des Maritimes, face à la concurrence accrue de Télésat Canada.

Le CRTC pouvait également imaginer que le ministère des Communications était désireux de sauvegarder les relations qui existaient entre Télésat Canada et les compagnies de téléphone, ou du moins d'éviter, dans la mesure du possible, un affrontement entre les deux groupes. Télésat Canada, selon le ministère des Communications, faisait surtout figure de dispensateur de services aux compagnies de téléphone. Télésat Canada aurait donc difficilement pu devenir, de son propre chef, un détaillant de services de télécommunications.

En outre, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes devait considérer les coûts réels occasionnés par la séparation des services de téléphone et des services de télécommunications par satellite, c'est-à-dire les coûts de la concurrence. Si le Réseau téléphonique transcanadien subventionnait déjà les services de télécommunications par satellite, la fusion des deux sociétés réduirait le coût des services téléphoniques. Par ailleurs, cette intégration aux compagnies de téléphone fermerait peut-être les débouchés possibles de l'utilisation des satellites. Les compagnies de téléphone ne s'occupant pas de télédiffusion, elles n'auraient aucune raison de promouvoir ces services.

Le CRTC n'était pas en mesure d'évaluer les différentes formules de rechange; il ne pouvait qu'accepter ou rejeter la demande. Il choisit la dernière solution, laissant la voie ouverte à la concurrence et aux autres propositions qui pourraient s'avérer plus avantageuses pour les collectivités septentrionales et les consommateurs en général. Deux critères ont influencé sa décision, tous deux liés à «l'intérêt public». Premièrement, une entente de ce genre pouvait empêcher l'organisme d'établir une réglementation efficace en matière de tarifs et, deuxièmement, elle pouvait menacer l'accessibilité et l'expansion des services, ainsi que l'existence de la concurrence au sein des services de télécommunications. De l'avis du CRTC, c'était au requérant, Télésat Canada, qu'il revenait de prouver que cet accord était dans l'intérêt public. Faute de preuve et compte tenu des problèmes posés par une réglementation efficace des tarifs et d'autres questions déjà soulevées, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a rejeté la demande présentée.

Les représentants des entreprises ou organismes collectifs ont très mal accueilli cette décision. Les organismes réglementaires étatsuniens avaient peut-être déjà pris des mesures de ce genre, mais cela ne s'était jamais vu au Canada, du moins pas dans le secteur des télécommunications. Une définition plus large de l'intérêt public,

l'importance du rôle du consommateur, l'utilisation de critères d'ordre général en matière de politique officielle, tous ces éléments ont contribué à changer les règles du jeu.

Les intervenants ont saisi le Cabinet de l'affaire, conformément à l'article 64(1) de la Loi nationale sur les transports, qui autorisait ce dernier à modifier une décision du CRTC*. Un des intervenants, l'Association canadienne des consommateurs, a alors fait valoir que le Cabinet ne devrait pas s'occuper de cette cause et que Télésat devrait porter sa demande devant la Cour suprême. Un autre intervenant, CNCP Télécommunications, a entamé des poursuites judiciaires en invoquant l'illégalité de l'accord. L'appel interjeté par cette société était encore en instance au moment de la rédaction de la présente Étude.

La décision du Cabinet fut rapide et nette. Elle renversait la décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. C'était, comme l'a déclaré le Ministre en fonction à cette époque, la seule voie à suivre. Le Cabinet a justifié son comportement par ce qu'il considérait comme «l'intérêt public», en l'occurrence le souci du mieux-être national.

Analyse

Comparativement à leurs homologues étatsuniens, les organismes réglementaires canadiens ne jouissent pas de la même indépendance, car leur processus de décision est fortement influencé par des pressions politiques. Le Cabinet et, semble-t-il, le ministère des Communications, détiennent les rênes du pouvoir en cette matière. Leur droit de renverser les décisions prises par un organisme ne s'appuie pas sur une audience publique ou un processus d'évaluation, mais il découle directement de la nature intrinsèque du régime parlementaire canadien, dans lequel le pouvoir législatif constitue l'autorité suprême.

La décision du CRTC était inhabituelle, mais non pas celle du Cabinet, consistant à la renverser. Le Cabinet a respecté les limites de son mandat, compte tenu du régime parlementaire canadien et de ses propres politiques qui, quoique mal articulées et peu comprises par le public, sont mises en œuvre depuis le début des télécommunications par satellite. Le soutien du Cabinet aux compagnies de téléphone traduit bien la position adoptée depuis longtemps au sujet de l'utilisation des satellites à des fins industrielles, et de ces entreprises en tant que véhicule de la recherche sur les nouvelles technologies

---

*Bien qu'il puisse en être appelé au Cabinet des décisions de l'organisme, celui-ci ne peut être sommé à comparaître (comme c'est le cas aux États-Unis), sauf pour ce qui est des questions de droit et de compétence.

de télécommunications axées vers les marchés d'exportation. L'idée que la mise au point de satellites était d'intérêt national était bien établie, de même que les relations entre les compagnies de téléphone et les ministères. On se demande encore ce qui s'est passé au cours du processus réglementaire global et de l'audience publique du CRTC pour rendre la décision de cet organisme si peu conforme à la politique de l'État.

Trois réponses viennent à l'esprit. La première: de nouveaux participants se sont joints au processus d'évaluation du CRTC[12,13]. Des groupes d'action ont présenté leur cause, et le Bureau de la politique de concurrrence (CCC), faisant preuve d'une liberté qui ne lui était pas coutumière, est intervenu et s'est déclaré publiquement contre la position adoptée par le ministère des Communications. Le CRTC s'est montré très attentif aux questions soulevées par les groupes d'action.

Deuxième explication: l'audience du CRTC a mis en évidence le processus d'élaboration de la politique, dans un cadre où la relation entre les décideurs et leurs commettants n'avait jamais été très claire. Les relations de longue date fondées sur ce qu'on pourrait appeler «un esprit de coopération et de confiance» entre les autorités publiques et l'industrie n'ont pu faire autrement que de se détériorer, du fait de la mise en œuvre d'un processus décisionnel au vu et au su de tous[14]. Le public pouvait surveiller les opérations et, dans la mesure où les termes techniques ne rendaient pas la discussion inintelligible, il pouvait exercer des pressions pour la mise en place d'un mécanisme répondant mieux à ses besoins.

Troisième possibilité: le CRTC avait déjà fait ses armes dans le traitement des questions sociales et culturelles, et on l'avait chargé d'étudier ces questions dans le cadre d'une réglementation touchant la télédiffusion. Bien qu'il ait été difficile d'associer télécommunications et télédiffusion, le Conseil pouvait néanmoins, dans le cadre de son mandat, refléter les objectifs économiques, sociaux et culturels. Ce faisant, il repoussait les limites imposées habituellement aux organismes réglementaires, ou respectées par ces derniers, notamment en matière d'élaboration des lignes de conduite.

Le gouvernement et les ministères concernés étaient vraisemblablement peu enclins à apprécier ce genre d'approche. La formation d'un groupe d'action vigoureux est peut-être une réalité politique mais, pour les principaux intéressés, c'est un élément qui bouleverse les traditions et les hypothèses bien établies concernant la manière dont les choses doivent se dérouler. La publicité qui en résulte est loin d'être souhaitable: l'indépendance de l'organisme ne sera sans doute pas jugée avantageuse, surtout si elle porte atteinte aux prérogatives d'élaboration de la politique des divers ministères. On a accusé récemment les organismes réglementaires d'outrepasser leurs pouvoirs en ce domaine[15,16,17]. La décision du CRTC au sujet de Télésat

Canada pouvait facilement constituer un premier pas vers l'établissement d'un précédent dangereux.

Ceux qui mettent au point de nouvelles technologies ou qui fournissent le financement et l'aide nécessaires aux innovations reconnaissent qu'une longue série de décisions, de nature économique surtout, sont à l'origine de tout progrès technique. L'évaluation des marchés, les contraintes réglementaires, les coûts et la rentabilité éventuelle, la disponibilité des crédits et les subventions de l'État sont autant de facteurs cruciaux de la décision de l'industrie face à la mise au point d'une innovation technique remarquable. Au Canada et aux États-Unis, c'est le secteur public qui a assumé la plus grande partie des frais de recherche et de développement technique dans les premiers stades de construction des satellites. L'État canadien avait, en ce domaine, un intérêt aussi grand que n'importe quelle entreprise commerciale.

On parle souvent d'impératif technologique ou du fait qu'une fois mises au point, les techniques possèdent leur propre force vive et imposent des contraintes en matière de marche à suivre et de lignes de conduite. Autrement dit, la technologie est un principe d'action. Dans le cas des satellites, il s'agissait surtout de l'accessibilité restreinte aux points géostationnaires et aux fréquences radio disponibles qui, parallèlement au projet de création d'une industrie canadienne de pointe axée sur l'exportation, reléguaient au second plan les décisions concernant les méthodes et moyens à employer pour la mise au point des satellites. Une fois que les satellites furent considérés comme un thème de politique particulière, on écarta l'examen des solutions de rechange ou même des techniques nouvelles susceptibles de répondre aux mêmes objectifs socio-économiques qui avaient guidé le Parlement dans le cas de la loi de Télésat. Les décisions qui ont mené au choix offert au Parlement d'abord, puis au Cabinet une fois prise la décision du CRTC, ont masqué l'importance des crédits considérables que l'État a affectés au développement de cette même technologie.

Comme le faisait remarquer l'un des principaux protagonistes, un impératif en matière de satellites tient une place démesurée, et la question devient vite «trop complexe, beaucoup plus qu'elle ne le mérite, compte tenu des décisions à prendre[18]». Cette complexité apparente des problèmes empêche le public, et quelquefois les membres de l'organisme réglementaire, de les approfondir.

Pourtant, c'est cet organisme qui constitue le mécanisme se prêtant le mieux à l'étude d'une question comme celle des satellites de télécommunications. Il possède, du moins en théorie, des pouvoirs de surveillance. Les renseignements obtenus au cours des audiences antérieures peuvent servir à analyser la situation du moment et figurer dans le nouveau processus d'audience. L'organisme connaît

toute la portée des problèmes à l'étude et peut intégrer les recommandations formulées dans un secteur de politique à un autre secteur. Dans le cas des satellites de télécommunications, les questions relevant du développement des satellites englobaient l'ensemble des compétences du CRTC. Même si des considérations particulières, telle celle de la télédiffusion, n'ont pu être versées officiellement aux audiences, l'organisme pouvait néanmoins considérer les répercussions d'une décision à la lumière d'autres considérations semblables.

Dans le cas de la fusion Télésat Canada-RTT, l'organisme réglementaire avait toutefois les mains liées. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes n'avait ni le potentiel de recherche ni les aptitudes voulues pour suivre de près les progrès accomplis, en partie parce que sa compétence était toute nouvelle en ce domaine, en partie en raison des restrictions budgétaires et en partie à cause de la nature limitée de son mandat en matière de télécommunications. Au cours de l'audience de Télésat-Canada, un membre du personnel du CRTC a fait le commentaire suivant:

> «Nous avions très peu de latitude. Notre position n'était pas claire. Nous ne pouvions imposer de conditions; nous ne pouvions dire que oui ou non. Nous n'avions même pas la possibilité de proposer des modifications»*.

Il faudrait peut-être se demander ce qui se serait produit si le CRTC avait détenu les mêmes pouvoirs en matière de satellites que ceux qu'il avait obtenus au sujet de la câblodistribution. La nouvelle technologie aurait pu relever du CRTC dès ses débuts, ou tenir compte de l'incidende de *tous* les aspects de la question des satellites de télécommunications.

De fait, rien n'indique qu'une décision sur la manière de réglementer les télécommunications par satellite ait jamais été prise ou qu'on ait songé à leur appliquer la réglementation de la radiotélédiffusion. La demande initiale présentée à l'organisme de radiodiffusion de l'époque, le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, a été traitée de manière superficielle; la question a été rapidement transférée au Cabinet et au ministère des Transports. La nouvelle technologie des satellites devait contribuer au développement du Nord et à l'unité canadienne; c'est pourtant dans le domaine des applications industrielles et des exportations que les satellites ont connu le plus de succès. Les compagnies de téléphone ont suivi de près les premiers stades de l'élaboration d'une politique. Quant à la façon dont les satellites pouvaient contribuer au mieux-être de la col-

---

*La Loi nationale sur les transports et la Loi sur les chemins de fer confiaient au CRTC la mission de concentrer ses efforts sur l'évaluation et l'approbation des accords, contrats et fusions. L'organisme ne pouvait qu'approuver ou désapprouver. Il n'avait pas la compétence voulue pour assortir l'entente de conditions. Il devait agir «dans l'intérêt public», mais cet intérêt avait depuis toujours été défini en termes de tarifs justes et raisonnables et de comportement non discriminatoire dans la prestation des services.

lectivité, elle n'a jamais suscité plus qu'une mention rhétorique, sauf au cours des projets-pilotes mis en œuvre dans le Nord par le ministère des Communications et dans les expériences pédagogiques utilisant surtout des satellites à des fins non commerciales.

Le CRTC a choisi de donner à son mandat une interprétation plus générale, et il a opté pour une définition élargie de l'intérêt public. Le Conseil a encouragé la participation du public et nombreux sont ceux qui l'ont qualifié de novateur. Si le CRTC a manifesté certaines réserves au cours des audiences, elles sont sans contredit liées, en partie du moins, à la nature même de la réglementation.

Conclusion

À l'instar des organismes du même genre, le Conseil avait au début une demande, et non pas une question à étudier. Il a exercé ses activités dans un cadre réglementaire limité par une interprétation étroite de son mandat, et il a dû prendre en compte ce qu'on a appelé, par euphémisme, une «prérogative de gestionnaire», en déterminant quels renseignements solliciter, rendre publics ou étudier[19,20]. Le CRTC *pouvait* étudier les pratiques de gestion interne de Télésat Canada dans la mesure où elles étaient susceptibles de modifier les tarifs et les services. Il pouvait faciliter l'introduction de nouveaux services, mais non pas en faire une condition pour l'obtention d'un permis. Il pouvait prendre en considération les difficultés financières de Télésat Canada, mais il ne pouvait reconsidérer, de façon constructive, les raisons qui avaient provoqué cette situation. Le Conseil n'avait pas à s'occuper des incidences de la nouvelle technologie dans le domaine de la télédiffusion ou dans la vie sociale et culturelle des collectivités qui pourraient bénéficier des nouveaux services, à la suite des activités de Télésat Canada.

Depuis l'audience concernant le projet de fusion Télésat Canada-RTT, la politique relative aux satellites de télécommunications a de nouveau été soumise à l'examen du CRTC. Au cours de la deuxième audience, la prestation de services aux régions du Nord par le truchement des satellites a été étudiée en regard de la demande de télévision à péage présentée par les exploitants des réseaux de câblodistribution du Sud, et des besoins d'un système canadien global de télédiffusion. Au cours de la deuxième session, la question des satellites n'a fait l'objet d'aucune demande particulière, mais a plutôt été considérée de façon générale, c'est-à-dire du point de vue social.

La décision du CRTC de retarder la mise en place de nouveaux services jusqu'à ce que les besoins des gens du Nord puissent être satisfaits, conformément à la Loi sur la radiodiffusion, n'a pas apaisé le mécontentement public. Les collectivités du Nord ont acheté et installé illégalement des antennes paraboliques de réception, mais elles ont capté les ré-émissions des satellites américains au lieu de celles de Télésat.

Les exploitants des réseaux de câblodistribution du Sud continuent d'exercer des pressions en vue de fournir de nouveaux services, et menacent même de passer outre à la réglementation du CRTC. De son côté, le CRTC a prié les secteurs privé et public de présenter des offres en vue de fournir aux régions septentrionales une gamme complète de services, mais il ne peut faire beaucoup plus que s'inspirer des propositions des requérants. Il lui est politiquement impossible d'exiger des collectivités du Nord qu'elles renoncent aux émissions américaines, à moins de leur fournir une contrepartie canadienne. Juridiquement, il ne peut empêcher les futurs exploitants de tenter de contourner la réglementation, au moyen peut-être de nouveaux accords de répartition des compétences. Du point de vue social, il ne peut empêcher la lente infiltration d'émissions « grand public » conçues pour les auditeurs méridionaux. En sa qualité d'organisme réglementaire, il ne peut financer ni même favoriser directement l'élaboration d'une proposition qui correspondrait mieux aux inquiétudes manifestées au cours de l'audience.

Dans la mesure où la fusion de Télésat Canada et du Réseau téléphonique transcanadien a d'abord été présentée comme un moyen de résoudre les problèmes qui se sont posés au premier stade de développement des satellites, il serait peut-être utile de revoir les considérations qui ont alors joué. Or, il faudrait pour cela tenir compte des caractéristiques techniques des satellites de télécommunications. Toutefois, comme les considérations réglementaires se traduisent habituellement par une évaluation des demandes d'entreprises désireuses de fournir des services particuliers, elles ne se prêtent pas facilement à l'analyse des aspects scientifiques et techniques. S'il est vrai, comme l'a affirmé M^me^ Jeanne Sauvé, alors ministre des Communications, que le CRTC a fermé les yeux sur toutes sortes d'expériences, le dispositif réglementaire lui-même confirme son assertion. Une réglementation, même mise en œuvre de façon judicieuse, n'est rien d'autre qu'un mécanisme de réaction. Elle renforce les acquis au lieu de répondre à une nécessité technologique.

Quatrième partie:

Les différentes facettes d'une enquête

IX. Les sciences et les enquêtes

L'aspect scientifique envisagé par les commissions d'enquête
La plupart des commissions d'enquête considérées dans la présente Étude ont axé leur évaluation scientifique sur la détermination des risques. La filière nucléaire a été comparée à d'autres filières énergétiques. L'utilisation de certains produits a été considérée comme comportant des risques, mais le degré de danger a été jugé acceptable. On a comparé le nombre de décès causés par l'utilisation de l'énergie nucléaire avec celui des accidents mortels survenus dans d'autres secteurs d'activité industrielle et avec l'incidence des accidents routiers mortels, et les conséquences de la construction de lignes de transport d'électricité à 500 kV avec le tracé d'autres emprises, telles les voies ferrées.

Rien d'étonnant à ce que l'évaluation des risques soit considérée comme le volet scientifique de l'activité des commissions d'enquête. Cette évaluation permet de recueillir sans trop de difficulté des données utiles, généralement sous forme statistique. L'analyse comparative des degrés de risque débouche en général sur des choix de voies d'action, présentant dès lors des options claires au public. Même pour ceux qui font valoir son importance comme instrument de mesure scientifique, l'évaluation des risques doit se faire en fonction de deux critères: ses conséquences sur l'utilisation d'un produit ou la réalisation d'un projet, et les incidences de ceux-ci.

L'évaluation des risques est axée sur la manifestation des problèmes. Autrement dit, on *devrait* autoriser la poursuite des travaux ou l'utilisation des produits considérés à moins que des problèmes graves n'aient été signalés. L'évaluation des risques nécessite une quantification des coûts pécuniaires (par exemple ceux occasionnés par les remises des travaux), sanitaires et sociaux et, partant, la

détermination des degrés de risque ou des problèmes *socialement et politiquement acceptables*. Elle suppose que la collectivité accepte de définir ce que sont des problèmes graves et qui y est exposé, et elle doit permettre, sinon de quantifier les coûts et les contraintes, du moins de les comparer sans difficulté.

La méthode de l'évaluation des risques est employée surtout en épidémiologie, où la comparaison des prévalences des maladies ou des taux de décès est basée sur des données statistiques. Les prévalences des maladies observées en différents endroits ou dans certaines conditions permettront de déterminer de manière plus ou moins précise la relation entre certains facteurs, telles l'alimentation et la maladie. La méthodologie utilisée dans les études épidémiologiques fait appel à la théorie de l'échantillonnage et à celle des probabilités et, bien qu'elle soit basée sur une évaluation des conditions existant dans diverses localités, elle permet d'établir certaines prévisions et fournit des indices concernant les risques éventuels.

Cependant, l'utilisation de la méthode d'évaluation des risques dans les enquêtes sur les incidences des projets envisagés pose de nombreux problèmes. Tout d'abord, on ne peut mesurer les effets d'un aménagement donné dans une localité avant que le projet ne soit réalisé, car il est rarement possible de s'inspirer en tous points des travaux analogues accomplis ailleurs. Ni la taille de l'échantillon ni l'échéancier ne permettent de prévoir les risques éventuels grâce à l'application de la théorie des erreurs de mesure, ou de celle des probabilités, et l'utilisation des techniques de modélisation n'a pas donné de résultats satisfaisants. Ensuite, en se servant du risque comme critère de mesure, on tend à réduire les questions sociales à des éléments quantifiables ou facilement comparables aux facteurs économiques ou autres. Ainsi l'évaluation scientifique d'une question est-elle ramenée à une série de décisions de nature technique.

Il serait utile, à ce stade, de distinguer sciences et études techniques. Les données techniques peuvent servir à la prospective et à alimenter un débat scientifique. Les sciences et la technique se distinguent néanmoins par leur orientation. L'activité scientifique consiste en une investigation systématique, tandis que la technique vise à résoudre des problèmes concrets posés par la réalisation d'un projet donné. Alors que la démarche scientifique se caractérise par son aspect exploratoire, la technique a une dimension pragmatique; elle sert à mettre en évidence les problèmes que pose la conception d'un projet donné, et à déterminer les solutions appropriées. Les questions scientifiques ne sont pas circonscrites, et les études techniques sont axées sur la recherche d'une réponse unique et spécifique à un problème particulier pour permettre la réalisation d'un projet.

Les scientifiques peuvent, comme ils l'ont fait au cours de l'audience concernant l'aménagement électronucléaire de la Pointe Lepreau, participer au processus de choix de l'emplacement d'un

ouvrage, mais seulement pour les aspects techniques. De leur côté, les ingénieurs peuvent contribuer à des recherches scientifiques comme celles accomplies au Nouveau-Brunswick par la firme *MacLaren Atlantic*. Les interactions entre les sciences pures et les sciences appliquées sont à la fois nécessaires et utiles, mais leur orientation différente pose des problèmes.

Les spécialistes des sciences appliquées se laissent dans une large mesure guider par le principe «sécurité malgré défaillance». Ce faisant, ils supposent l'existence d'un impératif technologique; ils ont tendance à croire que la technologie est un agent intrinsèque et efficace des progrès, car la nécessité et l'opportunité d'une réalisation sont souvent prises pour acquis. Dans de telles conditions, il incombe à ceux qui perçoivent ou appréhendent des risques, c'est-à-dire habituellement les membres des groupes d'action, de montrer que les problèmes créés ne peuvent être résolus sur-le-champ ni dans un proche avenir. Or cette preuve ne peut être fournie. Il n'y a donc guère lieu de s'étonner que ces groupes ne trouvent généralement pas d'arguments assez forts pour empêcher la réalisation d'un projet. À supposer qu'ils aient effectivement mis en évidence les problèmes en jeu et qu'ils puissent compter sur le témoignage de scientifiques, ou se servir de la documentation scientifique ou technique mise à la disposition du public, rares sont ceux qui prétendraient que l'on ne peut trouver de solutions, ou cerner et maîtriser les problèmes qui surgissent à l'aide des mécanismes de surveillance ou de réglementation envisagés.

L'Enquête Bayda offre un excellent exemple d'utilisation de la méthode de détermination des risques pour effectuer une évaluation scientifique. Malgré tout le soin apporté à mener une évaluation appropriée, des problèmes ont surgi. Voyons les risques que la Commission Bayda aurait pu signaler et ceux qu'elle a effectivement mis en évidence.

A. *Les risques* peuvent *être perçus comme nécessaires ou non, souhaitables ou non. On peut se servir à cette fin de diverses normes dont aucune ne concerne directement la question du risque et qui dépendent toutes, du moins en partie, de l'organisme auquel est confiée l'évaluation.*

La Commission Bayda[1] n'a envisagé la question de la nécessité ou de l'opportunité du projet à l'étude que sous l'angle des besoins énergétiques prévus, notamment dans le Tiers Monde. Elle n'a pas considéré le lien de causalité directe entre la nécessité de trouver de nouvelles ressources énergétiques pour répondre aux besoins du Tiers Monde (la question a été débattue par la suite) et l'exploitation de mines d'uranium en Saskatchewan, sauf dans la mesure où celle-ci accroîtrait l'approvisionnement énergétique mondial.

B. *Les risques* peuvent *être perçus comme contrebalancés ou compensés par d'autres, ou comme distincts et sans points communs.*

La Commission Bayda s'est efforcée de comparer les risques associés à l'exploitation de l'uranium à une série d'autres risques, notamment à l'éventualité d'une crise énergétique ou d'une pénurie d'aliments, ou au ralentissement de l'économie. Elle n'a pas envisagé le lien de cause à effet entre ces phénomènes, sauf de manière très générale.

C. *On* peut *envisager les risques du point de vue des individus exposés. Certaines personnes, de par leur situation sociale et économique ou du fait de la limitation des options qui leur sont offertes, peuvent être incapables de supporter des risques faciles à assumer pour d'autres. Il convient de se demander si un risque assumé l'est de façon consciente et volontaire.*

La Commission Bayda est partie du principe que les mineurs couraient le risque le plus grand, et que les Nord-Canadiens étaient aussi exposés, mais de façon indirecte. Elle a comparé les risques que couraient les mineurs avec ceux des travailleurs d'autres secteurs, sans les mesures qui y sont prises pour les protéger contre les dangers ou les indemniser en cas d'accident. Elle n'a pas étudié en détail la nature des blessures non mortelles que peuvent subir les mineurs. La question de l'exposition aux risques des Nord-Canadiens, et particulièrement des Autochtones, compte tenu d'une occupation très ancienne du sol et de leur situation sociale, n'a été qu'effleurée lors de l'examen des moyens à employer pour assurer l'essor du Nord canadien et la participation des habitants de cette région. La Commission a, par contre, proposé des mesures pour réduire les coûts sociaux de l'exploitation des mines d'uranium.

D. *Les risques* peuvent *être évalués d'après la nature ou le cadre chronologique de leurs conséquences à court ou à long terme, ou selon l'aptitude de ceux qui les supportent à assumer la responsabilité entière des problèmes qui peuvent surgir.*

On compte jusqu'ici peu de décès imputables à l'utilisation de l'énergie nucléaire, du moins par suite d'accidents et à court terme. La Commission n'a pas examiné attentivement la nature des conséquences de divers autres types d'accident, même mineurs, ni celle des autres dommages éventuels. Le cadre chronologique utilisé pour établir les comparaisons aurait pu faire l'objet d'un débat.

E. *Les risques* peuvent *être évalués en fonction de la protection théorique ou pratique maximale.*

La Commission Bayda a envisagé la possibilité de fixer des normes assurant une radioprotection maximale, mais elle a surtout axé son attention sur le maximum de protection pouvant être pratiquement offerte, même si cette étude mettait en jeu des questions tant morales

qu'économiques. La protection maximale pratique, qui fait appel à l'analyse comparée des coûts et avantages, est le critère utilisé par les organismes internationaux de normalisation. La question de la normalisation a été envisagée par la Commission d'enquête sur les canalisations électriques en aluminium.

La Commission Bayda a axé ses efforts sur la comparaison des risques en fondant son analyse et ses recommandations sur plusieurs autres études. Nous ne reviendrons pas sur leur valeur, mais il importe de remarquer que, tout comme l'Enquête Bayda, celles-ci effectuent des comparaisons en utilisant une seule variable à la fois; elles ne tiennent donc pas compte des diverses relations entre les variables, du danger de contamination à long terme, de la nécessité ou de l'opportunité du projet envisagé, des irradiations accidentelles, ni de l'ampleur des risques auxquels s'exposent ceux qui les acceptent de bon gré.

Toute évaluation des risques, même fondée sur des faits et des chiffres reconnus comme raisonnablement exacts, peut naturellement donner lieu à un débat. Ceux qui critiquent le rapport Bayda lui reprochent surtout de ne pas avoir envisagé certains aspects importants du risque. Ils prétendent que la Commission a employé des moyens inappropriés ou franchement mauvais pour évaluer le problème, qu'elle a pris pour acquis les liens de cause à effet, et que son évaluation, présentée comme strictement scientifique, repose en réalité sur des hypothèses sociales et politiques.

Certes, la Commission Bayda ne pouvait pas embrasser tous les aspets de l'évaluation des risques. Elle a dû, dans une très large mesure, s'en remettre à d'autres organismes en supposant que leurs méthodologies étaient appropriées et leur démarche scientifique. Aucune commission d'enquête provinciale, pas même la Commission Porter, pourtant bien financée, ne pouvait assumer l'entière responsabilité d'évaluer les normes en matière de développement de la filière nucléaire sans compter largement sur les organisations internationales. Pourtant, comme G.B. Doern et d'autres l'ont mentionné[2,3], les organisations internationales de normalisation ne résolvent pas les problèmes du seul fait de leur caractère international. Elles sont également soumises à des pressions, certaines plus fortes et moins sensibles aux aspects scientifiques que la Commission Bayda.

L'évaluation des risques pose un autre problème, comme le montre bien l'audience concernant l'aménagement électronucléaire de la Pointe Lepreau. Une action et un produit peuvent être considérés comme sûr jusqu'à preuve du contraire. Ils peuvent en revanche être considérés comme dangereux tant que la mise en évidence des problèmes éventuels n'est pas complète et qu'on n'a pas trouvé de solutions aux problèmes graves. Les critères utilisés et la responsabilité de la preuve varient selon l'orientation choisie. De même, on peut

envisager les risques actuels ou l'aptitude à y faire face dans l'avenir, autrement dit dans le cadre des dispositifs de surveillance ou de réglementation en place ou à venir. Dans le dernier cas, l'évaluation de ce type de dispositif constitue un volet de l'évaluation du produit ou de l'action entreprise. Il arrive souvent que cette capacité n'existe pas au moment de l'enquête; l'effort d'évaluation de la Commission est alors conditionnel à la mise en œuvre intégrale d'un tel dispositif.

En ce qui concerne la centrale de la Pointe Lepreau, par exemple, la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick estimait que sa tâche consistait à utiliser un modèle normalisé de réacteur nucléaire (celui de Gentilly II, au Québec) et à l'adapter aux conditions existant au Nouveau-Brunswick. Elle partait du principe selon lequel ce modèle de réacteur répondait aux exigences techniques et pouvait satisfaire aux impératifs de l'aménagement de la centrale. La Commission savait que la gestion des résidus radioactifs causerait des problèmes, mais elle a pris pour acquis que les ingénieurs y trouveraient toujours des solutions. Elle comprenait qu'il était indispensable de mettre en place un mécanisme de surveillance, mais estimait que la Commission de contrôle de l'énergie atomique était en mesure d'assurer cette fonction. Cependant, les critères retenus pour la réalisation des recherches accomplies au sujet de la centrale de la Pointe Lepreau et même les travaux exécutés dans le cadre des études sur l'environnement étaient de nature technique, comme en témoigne l'importance qui a été accordée aux données.

Par ailleurs, les adversaires du projet de centrale de la Pointe Lepreau réclamaient un examen scientifique des données et une évaluation indépendante des variables avant la mise en route du projet. Ils ne comprenaient pas comment on pouvait proceder concurremment à une analyse scientifique des facteurs d'ambiance et à la construction de la centrale. Ils ne comptaient pas trop sur la résolution des problèmes posés par la gestion des déchets radioactifs, mettant en doute l'axiome voulant que «la science ait réponse à tout». Non convaincus que la Commission de contrôle de l'énergie atomique disposait de mécanismes efficaces de surveillance et de réglementation, ils réclamèrent un examen détaillé des études antérieures sur la réglementation du développement de la filière nucléaire. Ainsi leurs propositions en matière de recherches semblaient-elles ne pas cadrer avec le processus de planification de la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick.

La mesure du risque

Il n'existe pas de normes reconnues pour mesurer le risque, ce qui complique la tâche des commissions d'enquête et des participants. Comme le disait l'un deux: «Comment fixer un seuil de sécurité?», et un autre: «À qui revient-il de mesurer le risque?»

On peut utiliser à cette fin un certain nombre de critères; nous en mentionnerons trois parmi ceux utilisés le plus couramment. Le premier est celui employé dans l'industrie aéronautique. On juge de la sécurité d'un appareil en comparant son comportement technique à son comportement idéal dans l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques. Ce comportement idéal est basé sur la plus grande protection possible, c'est-à-dire une protection supérieure à celle exigée généralement sur le plan de la sécurité ou de la fiabilité. À partir de ce principe, *tout* dommage ou risque est considéré comme trop grand si les connaissances scientifiques et techniques actuelles permettent de le prévenir, ou si l'on dispose d'autres moyens pour répondre aux besoins du public ou modifier ses attentes. En 1978, on a déterminé la cause d'une série d'accidents des avions DC-10: la fatigue du métal des ailes. En dépit des pertes financières considérables que cette mesure devait occasionner aux compagnies aériennes utilisant ce type d'appareil, ils furent tous cloués au sol en attendant qu'on remédie à la situation. Les conseils de canton qui ont imposé un moratoire en matière d'utilisation des fils d'aluminium sur leur territoire employaient, pour mesurer le risque, le critère de la plus grande protection possible sans interruption importante de service.

Le deuxième critère utilisé en ce domaine est étroitement lié au dispositif réglementaire. Il consiste à déterminer les risques en conciliant les intérêts en jeu dans une décision. Par exemple, on trace le parcours d'un gazoduc, l'ACNOR élabore une norme et les modalités d'octroi du permis de construction à une entreprise sont définies par conciliation des intérêts en jeu. L'un de ces intérêts est naturellement le bien public, dont le défenseur est l'organisme décisionnaire, mais qui peut aussi être l'objectif de certains participants au processus. Les organes décisionnaires ou les mécanismes d'arbitrage peuvent aussi prendre en compte d'autres facteurs, tel le besoin de capitaux d'immobilisations ou les coûts occasionnés par les remises à plus tard.

Un troisième moyen utilisé désormais dans presque toutes les enquêtes est la prospective technologique. Il consiste à rechercher le meilleur rendement ou la plus grande protection possible, compte tenu des formules disponibles. Ainsi se demandera-t-on s'il vaut mieux aménager un port en eau profonde ou un oléoduc, développer la filière électronucléaire, en dépit de ses problèmes, ou continuer à dépendre de sources extérieures pour son approvisionnement pétrolier, ou accepter la pollution par les hydrocarbures par crainte d'une crise énergétique; ou bien on mènera une étude statistique poussée comparant les risques d'accident nucléaire à ceux associés aux autres filières énergétiques[4].

Chaque type de mesure du risque est fondé sur une approche différente du problème. Le premier accorde manifestement la priorité aux valeurs morales: la vie humaine étant sacrée, tout risque inutile est à écarter. Le deuxième repose sur des considérations d'ordre

politique, les intérêts de toutes les parties étant envisagés à la lumière du bien commun, qui est défini par les autorités publiques. Le troisième type revêt un caractère scientifique: on examine les différents aspects d'une situation en se servant d'un point de référence nettement défini. Cependant, en réalité, les trois font intervenir les valeurs morales, l'action des autorités et l'activité scientifique.

Le premier type de mesure du risque, bien que faisant appel aux valeurs morales, est largement tributaire de la démarche scientifique de par son ouverture face aux questions envisagées. On évalue l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques dans le cadre d'un effort continuel de recherche de nouveaux moyens de protection. La quantification des risques s'inscrit dans un cadre d'action politique, dans la mesure où elle assure le maintien de services essentiels, telle l'installation électrique des nouvelles maisons, mais elle est nettement axée sur l'évaluation d'un produit ou d'une technique en particulier, ou sur l'action entreprise.

Dans le deuxième type de mesure, les données scientifiques et techniques jouent un rôle capital; elles servent à étayer les positions adoptées par les divers groupes d'intérêts participant au processus. C'est à la commission d'enquête que revient la tâche d'évaluer les mérites respectifs des données. Le processus d'enquête en est un d'arbitrage, et une partie de la question examinée constitue le fondement scientifique de chaque argument présenté. Il va de soi que les participants à une enquête fondent leurs interventions, du moins en partie, sur une série de postulats ou de valeurs concernant la nature du bien commun, sans oublier naturellement les intérêts des groupes qu'ils représentent.

Dans le troisième cas, le lien avec la science est plus ténu qu'il n'y paraît. L'évaluation des particularités d'un produit, d'une action ou d'une situation à partir d'un point de référence clairement défini se prêtant aisément à l'utilisation de données quantitatives, elle a toutes les apparences d'une activité scientifique. Toutefois, il arrive souvent qu'un grand nombre de variables soient inconnues et que d'autres ne puissent être quantifiées au moyen de techniques utilisées couramment en sciences sociales ou économiques. On compare des variables de différents ordres ou des données se situant à divers niveaux d'analyse. Lorsque les risques ne sont pas facilement quantifiables, on fait intervenir des questions administratives ou morales, ce qui entraîne souvent l'utilisation de bases de comparaison non scientifiques.

Chaque méthode d'évaluation des risques a donc son utilité quand on est convaincu que cette activité est importante pour déterminer l'orientation des lignes de conduite. Cependant, l'utilisation conjointe ou l'appréhension insuffisante de ces méthodes a pour effet d'amplifier les problèmes posés par l'évaluation des risques. L'Enquête sur les conducteurs en aluminium en offre un bon exemple. Les

membres du public qui y ont participé souhaitaient que l'on utilisât le premier critère, car ils voulaient obtenir la plus grande protection possible. Or, en vertu de son mandat, la Commission devait employer la troisième méthode, c'est-à-dire évaluer les risques de l'utilisation des conducteurs en aluminium par rapport à ceux découlant de l'emploi des conducteurs en cuivre, tandis que les représentants des secteurs privé et public avaient l'habitude de la deuxième méthode et penchaient en sa faveur. Comme le disait un cadre du Conseil des normes:

> «J'y vois là un arbitrage à faire. Il faut bien que quelqu'un tranche ces questions, qui ont souvent un caractère économique; on doit alors se contenter du consensus des experts».

Peut-être à cause de la formation scientifique du commissaire, en tout cas certainement en raison du mandat de la Commission, celle-ci se voyait dans une large mesure dans l'obligation d'appliquer la troisième méthode mais, en pratique, elle a favorisé carrément la deuxième, qui consiste à concilier les intérêts en jeu.

L'utilisation de deux mesures distinctes pour l'évaluation des risques ne pouvait que causer des problèmes. La Commission pouvait être perçue par certains, et elle l'a effectivement été, comme obéissant à des considérations politiques et servant les intérêts acquis des représentants des organismes collectifs en s'efforçant de déterminer l'ampleur et la gravité du problème tout en conciliant les intérêts en jeu, et elle s'exposait à être accusée de négligence pour ne pas avoir comparé en détail l'utilisation des fils à âme en cuivre et celle des fils à âme en aluminium. Comme dans l'Enquête Bayda, ces perceptions étaient imputables aux litiges entourant la nature des critères à employer, et non pas à l'évaluation elle-même.

L'une des personnes interrogées a soulevé une question intéressante: «Que serait-il arrivé si le juge Berger avait axé son enquête sur la question des risques?» Aurait-il prêté une oreille aussi attentive aux revendications des Autochtones soucieux d'améliorer les conditions de vie dans le Nord? Aurait-il accordé une telle attention à leur vision de l'avenir, que rien ne semblait justifier? On peut soutenir qu'en saisissant exactement l'état d'esprit, les perceptions et les valeurs culturelles des Nord-Canadiens autochtones, la Commission Berger a effectué un genre d'évaluation scientifique, et qu'en fait elle a reconnu que des spécialistes des sciences sociales participaient aux grandes études réalisées en ce domaine. Mais une telle évaluation n'aurait pu s'inscrire dans le cadre d'une étude technique, ni conduire à l'analyse des coûts et avantages que comporte souvent l'examen des risques encourus.

La réaction du public face au risque peut être considérée à la fois comme une mesure du degré de risque *acceptable* et comme le plafond de tolérance de la population. Naturellement, l'information scientifique et technique et les reportages de la presse peuvent modifier

l'opinion du public en ce domaine. Il s'agit d'un phénomène essentiellement politique.

Cependant, le fait d'être restreint à examiner les risques acceptables engendre une profonde déception chez ceux qui souhaitent mettre en évidence les problèmes graves posés par la réalisation d'un projet et participer à un débat scientifique plutôt qu'à une étude technique.

L'enquête, effort de recherche ou mécanisme d'arbitrage

Les commissaires peuvent choisir entre deux voies: celle de la recherche originale ou celle du mécanisme d'arbitrage[5]. Dans le premier cas, les audiences ne constituent qu'un moyen parmi bien d'autres de recueillir des données. Le rapport final de l'organisme enquêteur a surtout pour objet de décrire les conditions qui existent dans la région choisie pour l'aménagement d'une installation, et de mettre en évidence les problèmes posés par la mise en œuvre d'une technique, ou les particularités d'un produit donné selon les diverses conditions d'utilisation.

Lorsqu'une enquête est considérée comme un mécanisme d'arbitrage, les travaux de recherche accomplis par la Commission et exposés par les participants constituent la matière à arbitrer. Les audiences deviennent alors des lieux d'arbitrage où les données fournies sont examinées et vérifiées par contre-interrogatoire.

Bien qu'elle n'ait guère accompli de recherche proprement scientifique, la Commission a donné la préférence à ce type d'activité, tandis que la Commission d'enquête sur les conducteurs en aluminium a utilisé une forme d'arbitrage. Celle-ci a mis l'accent sur la procédure contradictoire, la première y ayant très peu fait appel.

Cependant, les deux meilleurs exemples montrant cette différence d'approche sont peut-être les enquêtes Bayda et Le Dain. La première s'est déroulée à la manière d'un procès où les audiences occupaient une place primordiale et où les informations étaient obtenues principalement de la bouche des témoins; par contre, l'Enquête Le Dain a permis d'accomplir un effort de recherche indispensable, les participants aux audiences profitant des travaux de l'équipe de chercheurs attachée à la Commission.

Lorsqu'une enquête revêt la forme d'un effort de recherche, l'examen du problème et l'élaboration des recommandations concernant les actions à entreprendre sont complètement dissociés, chacun ayant sa valeur propre. Les recherches ont pour but de déterminer la nature du problème tandis que la définition des lignes de conduite est destinée à leur trouver des solutions. Cette dernière activité consiste à interpréter les résultats des recherches et à envisager leurs répercussions.

Dans les enquêtes de type «arbitrage», les recommandations sont élaborées par voie d'examen des données fournies par les témoins.

Ces recommandations constituent donc des jugements de valeur sur les différents points de vue exprimés ou propositions faites. L'effort de recherche est subordonné à l'élaboration de la ligne de conduite à suivre.

Enfin, les contraintes auxquelles sont soumises les commissions, notamment l'échéancier et le climat politique de l'heure, influent sur l'orientation adoptée, comme le montre la comparaison des deux méthodes décrites ci-dessous:

L'enquête en tant qu'effort de recherche	L'enquête, mécanisme d'arbitrage
La Commission d'enquête qui se considère comme un organe de recherche doit disposer de certains moyens de recueillir des données originales: sa propre équipe de chercheurs ou un groupe d'extérieur.	La Commission d'enquête qui utilise l'arbitrage est largement tributaire de la qualité des recherches sur lesquelles elle se base.
La Commission d'enquête axée sur la recherche peut tenir compte de la complexité de l'information, de l'interdépendance des variables et des vues divergentes des scientifiques.	La Commission d'enquête qui procède par arbitrage oblige les scientifiques à utiliser un langage à la portée des profanes, simplifie les problèmes pour faciliter leur traitement et met en évidence les incidences des sciences et de la technologie sur la vie des citoyens.
La Commission d'enquête qui accomplit un effort de recherche original est attentive aux inconnues et, comme les progrès scientifiques, son champ de développement est illimité.	La Commission d'enquête qui joue un rôle d'arbitre tranche les questions envisagées.

Lorsqu'il existe des données scientifiques relativement sûres, la Commission d'enquête peut appeler des scientifiques à témoigner. Il convient alors de procéder par arbitrage. Si on a en plus prévu la tenue de séminaires, on peut prendre entièrement en compte les complexités de la situation et les oppositions entre scientifiques. Toutefois, si l'on ne dispose pas des informations nécessaires à l'arbitrage, que l'incertitude scientifique soit grande ou qu'il reste des recherches importantes à faire, l'enquête de type recherche est nettement avantageuse.

Le mécanisme d'arbitrage mis en œuvre par une commission d'enquête diffère grandement de l'examen d'une question, par des collègues, dans des revues scientifiques, le premier exigeant que l'organisme enquêteur tranche le débat scientifique. L'arbitrage est pourtant utile dans la mesure où il fait le point sur une question donnée.

Problèmes posés par la recherche

La Commission d'enquête spéciale aborde le dossier qui lui est confié avec un regard neuf, car elle l'examine pour la première fois et ne dispose pas déjà de données de base. Elle doit donc consacrer de nombreuses heures à se documenter. Ainsi se posera-t-elle les questions suivantes: Quelles sont les propriétés de l'uranium? Quelles sont les caractéristiques d'une mine d'uranium, et qu'appelle-t-on les schlamms (résidus de traitement des minerais)? Quelle est la nature de la formation rocheuse située sous les bassins de décantation? Quelles sont les normes de radioprotection et comment les définit-on? Diffèrent-elles selon la nature des organes humains touchés, ou selon l'intensité et le type de rayonnement?

Ce sont certes des questions techniques, mais qui ne constituent *que le matériel de base* d'une masse de documents spécialisés de nature souvent complexe et contradictoire. La persistance de la controverse scientifique, après la tenue d'une enquête, montre la complexité des questions de fond envisagées. Une commission d'enquête peut maîtriser les grands principes scientifiques en jeu, comme l'a fait la Commission Bayda, mais sans nécessairement mettre fin à la controverse scientifique entourant la question à l'étude.

Les mêmes problèmes se posent sur le plan des lignes de conduite officielles, car les questions politiques suscitent aussi des controverses. La nature de la réglementation et ses effets, la nature du dispositif de normalisation, la relation entre l'élaboration d'une politique et sa mise en œuvre, et les modalités de celle-ci, ne sont pas des questions moins complexes que l'aspect scientifique d'un dossier. Les débats qui surviennent en économique, en science politique, en administration publique et en sociologie ne sont pas envisagés par les commissions d'enquête, mais il n'en reste pas moins que les données fondamentales exposées par les administrateurs eux-mêmes ne prêtent pas moins à controverse que, par exemple, la nature du problème de la gestion des déchets radioactifs. Une grande part des aspects scientifiques à envisager dans une enquête dépend de la présentation de ces données fondamentales.

On cite souvent la Commission Berger pour montrer comment un organisme enquêteur peut accomplir un effort de recherche par la tenue d'audiences. Les deux requérants, dans cette affaire, disposaient chacun de leur propre potentiel de recherches. Les groupes d'intervenants firent appel aux spécialistes qui avaient effectué lo-

calement des recherches originales pour réfuter les thèses des scientifiques et ingénieurs engagés par les deux requérants. Ces spécialistes ont non seulement présenté des témoignages circonstanciés mais analysé les données de base. La Commission Berger a donc mis en présence des scientifiques qui avaient effectué *plusieurs* travaux de recherche différents sur le même sujet, ce qui a permis de confronter les données fournies par les divers groupes. Ces scientifiques, qui étaient parvenus à des conclusions différentes, ont discuté *sur un pied d'égalité*. La Commission s'est contentée d'assister au débat, ne jouant qu'accessoirement un rôle d'arbitre.

Les commissions Berger, Porter et Bayda devaient surtout compter sur leurs cadres et les compétences des commissaires pour interpréter les données scientifiques et techniques fournies, bien que la Commission Porter ait fait réaliser un certain nombre d'études économiques. La Commission Bayda, pour sa part, a laissé en grande partie à ses témoins, scientifiques autodidactes pour la plupart, le soin de poser des questions judicieuses sur les explications scientifiques fournies par le promoteur du projet. Dans ces conditions, on ne pouvait demander à la Commission de saisir toute la complexité de la demande scientifique et de l'élaboration des voies d'action à suivre, car elle considérait un territoire bien délimité, soit celui couvert par son mandat.

La Commission Berger a fait mieux que la plupart parce qu'il y avait plus d'un requérant et des groupes d'action dynamiques, et qu'elle disposait de ressources suffisantes. Par ailleurs, il aurait été déraisonnable de penser que la Commission Porter eût pu parvenir à des conclusions totalement nouvelles au sujet du développement de la filière nucléaire, quels que fussent les arguments invoqués pour amener l'Administration ontarienne à reviser sa politique en cette matière. Bien que ce fût là l'objectif d'au moins un des commissaires, ni la Commission Porter ni la Commission Bayda n'ont pu réunir les conditions nécessaires à la rédaction d'un rapport du type Enquête Berger.

Les enquêtes donnent lieu à un effort considérable de recherche. Compte tenu du caractère limité des crédits à la recherche alloués par les administrations canadiennes, il faut tenir compte de ce fait. Cet effort de recherche est le fait des promoteurs de projets, des groupes d'action, et parfois des commissions d'enquête elles-mêmes. Celles-ci ont même été qualifiées d'organismes de subvention de la recherche[6,7]. Ce phénomène pose cependant les problèmes suivants:

- C'est un fait connu que l'effort de recherche est influencé par la nature des questions envisagées, directement ou indirectement, par une commission d'enquête. En outre, ceux qui financent la recherche ont leur mot à dire sur le choix des sujets à examiner et sur les méthodes à employer à cette fin. Comme les

organismes subventionnaires, les commissions d'enquête infléchissent dans une direction ou dans une autre les recherches accomplies sous leur direction.

• Les promoteurs de projets ou requérants auprès d'une commission d'enquête sont incités à accomplir des recherches pour elles-mêmes, à entreprendre des études sans utilité pratique. Si cette activité engendre une nouvelle forme de financement de l'effort de recherche, non sujette aux pressions des requérants du secteur privé ou à celles des administrations publiques, il n'y a pas de problème. Cependant, il arrive qu'en pratique les travaux de recherche ne soient guère orientés vers la résolution des problèmes concrets mais plutôt influencés, parfois très profondément, par l'action des autorités publiques et axés sur un *type particulier* de ligne de conduite proposée. Ce genre de recherche constitue l'aspect le plus répréhensible, selon bien des critiques, de l'activité des spécialistes des sciences sociales.

• Les participants aux enquêtes possèdent souvent des connaissances scientifiques ou techniques, mais il ressort de la lecture des minutes des séances des commissions d'enquête qu'une partie infime du débat a un caractère scientifique ou technique. Les questions qui y sont envisagées se situent au niveau des connaissances scientifiques rudimentaires; on y présente des données brutes nécessitant une analyse détaillée ou on y décrit, sans en faire une analyse critique, le mandat des divers ministères ou organismes représentés. Les pièces exhibées devant les commissions d'enquête sont des prises de courant carbonisées, des coupures de journaux, des attestations et des abrégés dont la valeur scientifique ou technique n'est pas démontrée.

• Seules quelques-unes des questions envisagées dans une enquête peuvent être qualifiées de scientifiques ou techniques. La plupart des témoins, même les scientifiques, semblent tirer leur information de textes scientifiques sans indication de sources et s'attardent sur les lignes de conduite à adopter dans tel ou tel cas. En fait, les experts du secteur privé ou les autodidactes paraissent beaucoup plus préoccupés par la détermination des faits que les scientifiques et ingénieurs praticiens ou appartenant à des organismes publics qui envisagent surtout les questions d'orientation.

• Les commissions d'enquête effectuent des évaluations ponctuelles, mais leurs travaux sont souvent considérés comme prospectifs et dynamiques. Leur rôle consiste la plupart du temps à recueillir des données de base qui serviront à évaluer les changements apportés ultérieurement. Cependant cette évaluation, pour peu qu'elle soit effectuée, l'est par le truchement d'un mécanisme de surveillance mis en place après l'enquête. Ainsi les prévisions établies par une commission d'enquête se superpo-

sent-elles aux données recueillies et ne représentent souvent rien de plus que les lignes de conduite souhaitées par les requérants, les planificateurs ou les groupes d'action.

- Il existe un phénomène courant dans le domaine des enquêtes: celui qui consiste à «noyer le poisson». Certains participants présentent une masse de données techniques en vrac. Il arrive souvent que cette information ne se prête pas à l'analyse, ayant été réunie à d'autres fins, et que son utilité ne soit pas indiquée. Cette façon de faire, qui n'éclaire pas forcément le public, répond néanmoins à son désir de disposer de toutes les données en jeu. Elle montre en outre que les problèmes envisagés ne sont pas, en raison de leur nature technique, à la portée des profanes, et elle détourne l'enquête de sa tâche d'évaluation scientifique pour en faire un mécanisme de recherche de solutions pratiques ou de voies d'action possibles. On n'a guère pris jusqu'ici de mesures pour empêcher que ce phénomène ne se produise, peut-être parce que le problème n'est pas reconnu officiellement.

D'autres problèmes sérieux posés par la nature des recherches effectuées par les commissions d'enquête touchent l'essentiel des controverses opposant scientifiques et ingénieurs. Il convient de mentionner ici certaines controverses particulièrement significatives sur ce plan; nous nous servirons de l'Enquête Le Dain pour montrer comment les problèmes et les dissensions surgissent.

1. *L'effort de recherche peut-il favoriser une thèse, et cette façon de procéder amène-t-elle les scientifiques à conclure dans un sens différent de celui indiqué par les données dont ils disposent? Ceux qui soutiennent que la recherche peut partir d'une position prédéterminée affirment même que cette façon de faire est chose courante. Ils prétendent que la nature de la question envisagée, le choix de méthodologies particulières et le modèle ou les concepts servant à l'interprétation des données amènent infailliblement les chercheurs à adopter une position comportant une orientation politique. De ce point de vue, la recherche favorisant une cause est une démarche reposant sur des postulats clairement définis.*

Les cadres de la Commission Le Dain affirment qu'ils ont pris soin de recruter des personnes sans parti-pris, mais ils reconnaissent que leur effort de recherche a été accompli dans la perspective décrite ci-dessus. En publiant son rapport provisoire, la Commission a estimé qu'elle avait exposé clairement ses hypothèses de départ, et elle exigeait la même chose des responsables des études examinées. Cependant, d'autres ont soutenu que les travaux de recherche de la Commission reflétaient un parti-pris et étaient influencés par les impératifs d'action de la Commission, et que le type d'analyse prescrit par les cadres techniques de l'Enquête et leur tendance à toujours

évaluer poussaient les auteurs du rapport à extrapoler et à dépasser les limites autorisées par l'information recueillie ou élaborée au cours de l'enquête.

2. *Les données parlent-elles d'elles-mêmes ou sont-elles conditionnées par les modalités de leur recueil, en l'occurrence par le court délai dont disposait l'équipe de chercheurs?*

Les cadres techniques de la Commission Le Dain ont affirmé que les conclusions de leurs recherches pouvaient résister à tout examen scientifique et que le mode de déroulement de l'Enquête, notamment la diligence dont on a fait preuve pour l'accomplissement des recherches, n'a pas influencé les conclusions de la Commission. Certains participants ont toutefois soutenu que l'activité scientifique procède à son propre rythme, lequel n'est pas toujours compatible avec la cadence de déroulement d'une enquête. Selon eux, les contraintes auxquelles sont soumises les commissions d'enquête «ne permettent pas un effort sérieux de recherche». Ils ont, en outre, fait observer qu'une enquête ne peut procéder scientifiquement que si elle part d'une base de données existantes permettant d'entreprendre promptement l'analyse de l'information et de la pousser suffisamment pour élaborer des recommandations pertinentes. À leur avis, l'équipe de chercheurs qui ne dispose pas d'un délai raisonnable, dans une enquête, «est trop influencée par les impératifs de l'heure» pour envisager la question et les méthodes en jeu avec tout le sérieux voulu.

3. *Le scientifique est-il responsable de l'utilisation qui est faite des conclusions de ses recherches, ou cette fonction doit-elle être laissée à d'autres?*

La Commission Le Dain a apparemment estimé qu'il appartenait à chaque scientifique de décider s'il devait assumer la responsabilité des résultats de ses recherches et participer activement à l'élaboration de la ligne de conduite appropriée. En revanche, certains participants ont affirmé que les scientifiques devraient se limiter à recueillir les données de base et à les analyser, sauf en cas de mauvaise interprétation ou appréhension des résultats de leurs recherches. Ils ont soutenu que la Commission avait outrepassé ses pouvoirs en réexaminant les données recueillies et analysées dans le cadre de certains programmes de recherches. Selon eux, les résultats des recherches accomplies auraient dû être envisagés d'après leur valeur intrinsèque, quelles que fussent les conclusions tirées concernant les actions à entreprendre.

4. *Un effort sérieux de recherche permet-il d'obtenir des réponses scientifiques distinctes à une question donnée, ou existe-t-il de nombreuses approches scientifiques donnant une gamme de ré-*

ponses différentes (pas nécessairement incompatibles) et justes à la même question? Ceux qui soutiennent qu'une question peut recevoir plusieurs réponses scientifiquement valables affirment en même temps qu'il existe, au sein d'une même discipline, plusieurs écoles de pensée. Les membres de ces écoles ne puisent pas forcément aux mêmes sources et n'entretiennent pas toujours le dialogue entre eux, car ils ont chacun leur revue ou moyen de communication. Ainsi les scientifiques apportent-ils plusieurs réponses à une question, mais il ne se dégage pas de conclusion nette de leurs travaux.

Les membres de la Commission Le Dain et certains des participants ont affirmé qu'ils avaient cerné la masse des connaissances scientifiques nécessaires pour répondre à diverses questions sur la consommation des produits psychotropes. Par ailleurs, certains autres participants ont fait observer que les documents traitant de cette question montraient qu'il existait au moins deux grandes écoles de pensée en ce domaine: la première, qui envisage surtout les problèmes posés par la toxicomanie, insiste sur la réforme du système et sur le traitement des malades, la seconde considérant la consommation des produits psychotropes comme une manifestation d'un malaise social et la recherche d'un mode d'évasion. Ils ont affirmé que les experts engagés par la Commission appartenaient tous à la seconde école de pensée, et que ceux qui se sont penchés sur les résultats des recherches et mené de larges consultations n'avaient pas pris connaissance de *tous* les documents traitant de la question. Ainsi n'ont-ils apporté qu'une série de réponses aux questions à l'étude, alors qu'il en existait d'autres.

Un participant à l'Enquête Le Dain a fait remarquer que les commissions d'enquête accomplissaient une effort de recherche particulier:

> «Comme le font toutes les commissions, la Commission Le Dain est partie du principe qu'il y avait un malaise à corriger ou une situation à changer. Or, dans le domaine scientifique, ce postulat n'est pas toujours légitime».

Les chercheurs de la Commission Le Dain, loin d'y voir un problème, ont estimé que cela allait de soi. Par contre, certains collaborateurs n'étaient pas du tout de cet avis.

Cas particuliers de la recherche sociale

Certains aspects de la vie sociale ne sont pas quantifiables. Il arrive souvent que la formulation des questions sociales en termes de données qui peuvent être évaluées avec précision ou comparées aisément entraîne la perte d'informations cruciales. Les études les plus raffinées et les plus systématiques menées à l'aide de méthodes empiriques analogues à celles employées en physique peuvent fournir une

masse d'informations sur la vie des collectivités, mais elles en saisissent rarement l'essence, c'est-à-dire la perception qu'en ont les gens qui y participent. Cette lacune est soulignée couramment dans les revues et les débats purement théoriques, mais elle est encore plus apparente dans le processus d'élaboration de la politique générale accessible au public.

En premier lieu, les organes d'enquête comme la Commission Porter ou le Programme de participation du public mis en œuvre par l'*Ontario Hydro* ont abordé les questions sociales sous un angle technique. Les études des incidences de certains projets sur l'environnement réalisés par leurs promoteurs présentent habituellement des données simples sur les caratéristiques démographiques d'une collectivité. On part du principe que les collectivités sont essentiellement statiques et que les actions envisagées sont des changements qui leur sont *imposés*. Pour étayer ce postulat, on recueille des données, principalement démographiques, permettant d'évaluer les effets du changement imposé et l'efficacité des mesures prises pour atténuer les inconvénients.

On ne peut nier que les grandes réalisations techniques transforment la vie des collectivités et qu'il faut souvent recourir à certaines mesures pour en réduire les conséquences néfastes. Mais l'approche adoptée dans les études sur les incidences sociales de ces actions témoigne souvent d'un simple souci de trouver des palliatifs. Ainsi ces études s'attarderont-elles sur l'accroissement de la charge de travail que les déplacements de population occasionneront aux agences locales, et les mesures palliatives prises se limiteront-elles à l'octroi de subventions pour couvrir, par exemple, l'augmentation du nombre de lits à l'hôpital de l'endroit. On reconnaît parfois les risques de perturbation de la vie sociale, mais ceux-ci sont envisagés seulement en termes de statistiques, d'accroissement de la charge des organismes de service social ou du nombre d'alcooliques. On apporte des palliatifs en augmentant le nombre des travailleurs sociaux ou en créant un centre de désintoxication.

En dépit de leur utilité, ces mesures ne contribuent guère à résoudre les problèmes en cause, et les études réalisées en ce domaine n'ont pas accru sensiblement le nombre, petit mais croissant, de documents canadiens de sciences sociales. Ainsi les analyses des incidences des aménagements techniques sur l'environnement sont-elles rarement incluses dans une bibliographie des études socioculturelles, et les groupes d'action à l'œuvre dans les enquêtes ne jugent-ils pas à propos de retenir leurs conclusions, qui reflètent pourtant la vie sociale des collectivités concernées. Ces groupes tenant souvent à mener leurs propres études sociales, un gouffre se creuse entre la littérature portant sur les incidences sociales des actions entreprises et les travaux de recherches sociales exposés dans les revues spécialisées.

Voyons quelques-unes des raisons de cette dissociation entre les études socio-culturelles et celles réalisées et utilisées par les commissions d'enquête, concernant les incidences sociales d'une grande réalisation technique.

En premier lieu, les collectivités sont en perpétuelle transformation. Les relations sociales, économiques et familiales sont très complexes et évoluent rapidement. Les études démographiques donnent peut-être une bonne idée des tendances, mais elles décrivent rarement avec exactitude les contraintes qui s'exercent au sein d'une collectivité, et elles sont peu susceptibles de faire saisir dans toute leur ampleur les effets d'une grande réalisation technique. L'utilisation d'une approche technique empêche de comprendre la dynamique des rapports entre les nombreuses variables influençant la vie socio-culturelle. On ne peut généralement envisager isolément une seule de ces variables, ne serait-ce que la mise en œuvre elle-même de l'action d'envergure considérée, pas plus qu'il n'est possible de comparer une localité où sera réalisé un grand projet avec une autre qui en est dépourvue. Les modalités d'examen des rapports entre diverses facettes de la vie sociale, les mutations économiques, la mise en évidence des questions d'intérêt public et l'introduction de nouveaux progrès techniques ne permettent tout simplement pas de dégager le facteur unique qui serait à l'origine des changements survenus. Malgré tous ses raffinements, la sociologie ne sera probablement jamais en mesure de fournir des données quantitatives décrivant les conséquences de la réalisation d'un grand projet sur la vie d'une collectivité. Autrement dit, il est malaisé de combiner données sociales et données économiques.

En deuxième lieu, chaque collectivité possède son caractère propre. L'accueil qu'elle réservera à un aménagement et les incidences de celui-ci dépendent de la situation géographique de la localité, de son histoire, de ses traditions culturelles et de sa composition. La présence même de certains groupes d'action dans cette localité plutôt que dans d'autres constitue aussi un facteur déterminant. En outre, on a réalisé beaucoup moins d'études socio-culturelles au Canada qu'aux États-Unis, ce qui réduit considérablement les possibilités de généralisation.

En troisième lieu, l'élément subjectif joue un rôle important dans les études socio-culturelles. Le mode de perception, le degré de compréhension et les modalités d'exposition de leurs problèmes par les gens, ont une influence directe sur l'élaboration des solutions appropriées. Bien des facteurs contribuent à ces perceptions: certains sont simplement le fait du hasard, tandis que d'autres s'expliquent par des événements historiques ou des penchants culturels.

Enfin, l'étude de la situation sociale d'une collectivité induit par elle-même des changements au sein de celle-ci. Le seul fait d'étudier

une collectivité, tout comme la lecture du compte rendu de ces études par les individus concernés, entraîne une modification de celle-ci. De par leur nature, les études sociales sont «capables de rétroaction», les incidences des travaux de recherche préliminaires et de leurs résultats se répercutant directement sur les études elles-mêmes.

Bien qu'elles puissent généralement procéder à une étude systématique, les commissions d'enquête ne disposent pas toujours des moyens leur permettant de mettre en évidence les besoins, les aspirations, les valeurs, les traditions culturelles et l'histoire des collectivités concernées, de même que tous les facteurs à considérer dans l'étude des incidences sociales. La tenue d'audiences locales pour connaître les vues des intéressés, méthode utilisée dans plusieurs des enquêtes étudiées, permet dans une certaine mesure de saisir l'état d'esprit des citoyens concernés, mais elle ne constitue pas en elle-même, sauf en certaines rares occasions, un outil de recherche d'application générale. L'état d'esprit ainsi mis en évidence est celui existant à un moment déterminé, décrit par les participants et perçu par les responsables de l'enquête, et il peut être influencé par le déroulement de celle-ci. Lorsque les audiences sont soumises à des contraintes de temps ou à des impératifs politiques, qu'on ne dispose pas d'autres moyens de recherche plus structurés et que les participants sont peu nombreux ou ne représentent qu'une minorité, cette façon de faire ne peut dispenser d'un effort de recherches sociales.

La réalisation de ce genre de recherches par une commission d'enquête pose une difficulté particulière lorsque la collectivité concernée n'est ni pauvre, ni éloignée, ni dépourvue d'industries. Or c'est le cas de la Pointe Lepreau, au Nouveau-Brunswick. Cette localité étant située près de Saint-Jean, les ouvriers peuvent faire la navette entre les deux endroits. Une fois la centrale nucléaire terminée, les habitants du lieu se retrouveront dans la même situation qu'auparavant, à moins bien entendu que des accidents graves ne se produisent: perturbation de l'industrie de la pêche ou émanations radioactives. Les habitants de la Pointe Lepreau ont peut-être été gênés par les travaux de construction, mais ils ont participé largement à l'élaboration de mécanismes visant à assurer leur protection. Quelles sont donc les incidences socio-économiques ou socio-culturelles de l'aménagement de la centrale de la Pointe Lepreau?

C'est une question à laquelle la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick et la firme *MacLaren Atlantic* ont eu du mal à répondre. Cette dernière a consacré le tiers de son rapport à l'analyse des données socio-économiques, mais celles-ci ne concernent que la répartition de la population et l'occupation du sol, qui ne seront vraisemblablement pas influencées à long terme par l'implantation de la centrale. Comme l'a fait observer un fonctionnaire du ministère des Affaires municipales, la Pointe Lepreau et les localités environnantes n'avaient pas besoin de programmes

d'animation sociale. Les intervenants saisissaient bien les problèmes en cause, et pourtant ils ont réclamé une étude des incidences socio-économiques de cette implantation sur les habitants de la région.

Le problème découle en partie du rôle attribué à la mise en œuvre d'une filière technique. La firme *MacLaren Atlantic*, la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick et même la Commission de contrôle de l'énergie atomique ont envisagé ce projet sous un angle technique, c'est-à-dire sous celui des conséquences qu'aurait la mise en œuvre d'une filière technologique sur un territoire ou dans une localité donnée. Ils ont donc estimé que l'objectif premier consistait à atténuer les effets d'une réalisation technique. Cependant, les adversaires du projet d'implantation de la centrale ne partageaient pas ce point de vue:

> «Lors de la tenue d'audiences, quels critères doit-on utiliser. . .? Selon nous, le suivant: comment les gens peuvent-ils, au cours des audiences ou de l'élaboration des plans, participer à la prise de décisions qui sont entre les mains des promoteurs? Cela n'est pas facile à déterminer. Comment évaluer les ressources disponibles?»

Pour bien des adversaires du projet, il ne s'agissait pas d'en atténuer les effets néfastes, ou même d'envisager une autre solution, mais de déterminer à qui il appartenait de prendre les décisions, suivant quels critères et en fonction de quels intérêts et priorités. De ce point de vue, les incidences socio-économiques auraient dû être envisagées à la lumière des modalités d'élaboration des plans de la centrale et de la destination finale des avantages qu'elle devait procurer. Ce type d'incidence socio-économique ne peut naturellement être évalué au moyen d'études démographiques, mais il exige une méthode particulière de planification et une nouvelle répartition du pouvoir décisionnel. C'est précisément ce que les adversaires du projet avaient en tête en réclamant la tenue d'une enquête publique qui, l'espéraient-ils, obligerait les autorités à consulter la population et à envisager les incidences socio-économiques de l'action envisagée.

La participation des scientifiques aux travaux des commissions d'enquête

Peu de scientifiques témoignent devant les commissions d'enquête à titre d'experts. Ainsi l'Audience de la Pointe Lepreau a-t-elle attiré des hommes de science, mais ceux-ci n'y ont participé qu'en qualité de simples citoyens, et peu d'entre eux ont débattu la question avec leurs collègues, à leur retour. En fait, les scientifiques hésitent à prendre part aux travaux des commissions d'enquête.

Si l'on admet que les hommes de science ont un rôle à jouer sur ce plan, on peut expliquer en partie leur absence de ces assemblées par la nature de l'activité scientifique pratiquée dans la plupart des

universités. Comme le faisait remarquer l'une des scientifiques interrogées, la recherche porte sur des thèmes particuliers et est habituellement circonscrite à un domaine très étroit: «Les scientifiques hésitent à faire des déclarations dont ils ne peuvent prouver la validité».

> «La rédaction d'un mémoire sur les répercussions générales de telle ou telle action exige de nombreuses lectures et n'aboutit souvent qu'à la formulation d'opinions personnelles. Présenter une vue d'ensemble d'une question, pour un scientifique, c'est mal diriger ses efforts et jouer un rôle qui ne lui revient pas».

> «Les gens avertis savent à quoi ils s'exposent lorsqu'ils s'aventurent hors de leur spécialité; c'est pourquoi ils refusent d'analyser une situation sous tous ses angles».

L'un des scientifiques interrogés, hostile à la démarche caractérisant les enquêtes, a affirmé que celles-ci n'étaient que des exercices de rhétorique portant sur des questions de sémantique et d'opinion. De par sa nature même, la commission d'enquête cherche à obtenir un consensus et non pas à établir la vérité. Par contre, il importe peu, suivant la même personne, qu'un certain nombre de spécialistes s'entendent sur une question scientifique, car ce n'est pas ainsi qu'on démontre un fait en sciences. Les témoignages présentés et les contre-interrogatoires effectués dans les enquêtes reposent sur la crédibilité des intéressés, tandis que les travaux scientifiques exposés dans un article de revue se réclament uniquement de la validité des données avancées. Alors que les questions envisagées dans une enquête sont bien tranchées, la science s'efforce de ne pas limiter son champ de développement et procède par hypothèses. Les postulats de la science sont donc incompatibles avec ceux des commissions d'enquête.

Toujours selon la même personne, les scientifiques participant à une enquête ont l'impression d'être «au banc des accusés» et dans une situation où on pourrait leur poser des questions qui n'ont pas grand-chose à voir avec leur travail. Ils ne répondent que des résultats de leurs recherches et ne devraient donc intervenir que pour apporter les corrections nécessaires en cas de déformation de leurs propos. Par ailleurs, les scientifiques étant aussi des membres de la collectivité, ils peuvent participer aux enquêtes au même titre que les autres citoyens, mais leur contribution ne peut alors être qualifiée de scientifique.

Quoiqu'on en pense (certains diront que c'est là se décharger de ses responsabilités), il est clair qu'il est malaisé de concilier sciences et processus juridique, car l'une ou l'autre partie, ou les deux, pourrait montrer, sinon de la mauvaise volonté, du moins une réserve extrême à l'idée de devoir collaborer. Les problèmes qui en dé-

couleraient pourraient facilement dépasser en ampleur la contribution sociale éventuelle.

Les scientifiques hésitant de plus en plus à participer aux travaux des commissions d'enquête, en particulier depuis l'Enquête Berger, c'est le citoyen qui a dû prendre la relève. Le membre du public participant à une enquête se considère souvent comme chargé de présenter des informations scientifiques et, si les enquêtes sont envisagées comme des débats scientifiques, il représente l'un des camps en présence.

Cette situation pose toutefois des problèmes, notamment celui de l'accueil réservé aux interventions du public par les membres de la commission, même ceux qui possèdent une formation scientifique. Quel que soit leur compétence ou leur degré de préparation, les simples citoyens jouissent rarement de la crédibilité accordée aux scientifiques. Ne disposant pas de moyens financiers suffisants, ils puisent fréquemment leur information dans les documents que se transmettent les groupes d'action, lesquels peuvent avoir une valeur scientifique mais sont considérés comme suspects du seul fait qu'ils sont véhiculés par ces groupes.

Les membres du public estiment en outre que leur contribution à un débat scientifique consiste à présenter des données brutes. Dans l'Enquête Berger et dans d'autres mécanismes d'enquête mis en œuvre dans le Nord, ce genre d'information a joué un rôle important. Mais si ces données ne sont pas analysées par les cadres de la commission faisant office de scientifiques, ou par des spécialistes engagés à cette fin, on ne peut en saisir l'importance, et elles ne font que montrer l'existence d'un problème. Il faut donc procéder à une analyse pour comprendre la nature véritable du problème, son origine et sa portée, et pour déterminer les moyens d'y remédier. C'est ce qu'a fait la Commission Berger, mais la plupart des organes d'enquête n'effectuent pas une analyse des données brutes fournies lors des audiences.

Lorsqu'une commission d'enquête ne fournit pas les moyens nécessaires à une analyse systématique des données présentées, ce sont les groupes d'action qui assurent cette fonction avec l'aide des spécialistes engagés à cette fin. Il y a toutefois un risque que ces spécialistes de l'extérieur soient considérés comme s'arrogeant les droits des membres du public et comme réduisant l'authenticité de leurs contributions. Plusieurs commissaires ont affirmé que les groupes d'actions qui engagent des experts ne représentent plus leurs mandants.

Il est juste de prétendre que les simples citoyens ont leur mot à dire dans le débat scientifique qui se déroule lors d'une enquête. Cette contribution peut prendre la forme d'une communication des fruits de leur expérience lors des audiences, d'informations puisées dans la documentation scientifique, ou de présentation des conclusions des

recherches accomplies par des scientifiques sous les auspices de groupes de citoyens. L'importance de cette contribution dépend en fin de compte de la fiabilité des informations fournies et de l'aptitude de la commission à les rassembler dans le cadre d'un débat scientifique. Cette fiabilité est parfois compromise par les postulats, les méthodes et, dans certains cas, les fables scientifiques. Mais elle exige d'abord et avant tout que l'enquête soit l'occasion d'un débat scientifique.

Selon son commissaire, la Commission d'enquête sur les conducteurs en aluminium ne s'intéressait pas aux questions théoriques. Les autres enquêtes ont rarement été la scène de débats scientifiques; les minutes des séances démentent leurs prétentions en ce sens. La présente Étude nous a permis de constater que les partisans et adversaires des différents projets obtenaient leur information de réseaux très différents. À toutes fins pratiques, ces réseaux fonctionnent en circuit fermé, de sorte que les résultats d'analyses provenant de l'un ou de l'autre s'autoconfirment toujours. Les arguments sont étudiés par des experts, ceux-là même qui les ont préparés. On n'utilise qu'un petit nombre de sources compatibles, et seuls les experts «bien disposés» sont consultés.

Au Nouveau-Brunswick, le réseau d'information le mieux structuré était celui des partisans de l'implantation d'une centrale nucléaire. Ainsi un membre du Comité consultatif de sécurité des réacteurs affirmait-il: «Nous nous fondons sur le consensus des experts, qui s'entendent en gros sur la question». En s'adressant aux membres de son auditoire, le président des débats, lors de l'audience du BEEE, a laissé entendre que *seuls certains* d'entre eux étaient des experts. «Ce sont *de véritables* experts en matière d'effets du rayonnement sur la santé humaine», a-t-il déclaré en parlant des spécialistes de l'Énergie atomique du Canada limitée et d'Énergie, Mines et Ressources présents dans l'assistance. Certains membres d'autres organismes représentés n'étaient pas d'accord sur ce point, car ces derniers avaient aussi délégué des experts à l'audience. Quant à la Commission législative de l'énergie du Nouveau-Brunswick, elle a choisi ses témoins dans une liste dressée par l'EACL après avoir consulté la CÉÉNB et EMR. Une personne a affirmé que le Comité consultatif de sécurité des réacteurs a obtenu d'excellents résultats parce que «tous (ses membres) avaient la même optique et percevaient la question de façon analogue». Par ailleurs, pour conclure à la sécurité de la filière électronucléaire, la CÉÉNB s'est fondée largement sur les travaux de l'EACL et de l'*Ontario Hydro*. On fit visiter la centrale de Pickering aux dirigeants locaux, et des cadres et consultants de l'EACL soutinrent la position de la CÉÉNB lors des assemblées publiques. L'effort de recherche de la Commission de contrôle de l'énergie atomique et l'expérience de l'EACL et de l'*Ontario Hydro* ont aidé considérablement la CÉÉNB à faire valoir son point de vue.

Ceux qui étaient hostiles à l'implantation d'une centrale nucléaire à la Pointe Lepreau disposaient, au moment de l'audience, de

sources d'information beaucoup moins structurées. Les intervenants fournirent des informations tirées de diverses sources, mais s'attachèrent surtout à évaluer le rapport de la firme *MacLaren Atlantic* et les documents de l'EACL. Les autres groupes d'action antinucléaire n'avaient pas encore été contactés. Aucun groupe n'a songé à faire témoigner des experts lors de l'audience. Les participants étaient en très grande majorité des habitants de l'endroit.

Les groupes d'action locaux furent néanmoins amenés à se joindre aux groupes d'action antinucléaire, de plus en plus nombreux, car c'était le seul moyen d'avoir accès à des connaissances techniques poussées. En se joignant à un réseau d'information, les groupes locaux avaient accès aux services de presse, à la documentation existante et à un plus grand nombre de ressources, et pouvaient compter sur la collaboration de leurs connaissances et amis. Les réseaux d'information ont donc accru l'influence des groupes d'action locaux.

Dès 1977, le comportement des groupes d'action à l'œuvre au Nouveau-Brunswick refléta cette nouvelle tendance. Les bureaux locaux garnirent leurs étagères de documents publiés par d'autres groupes. On s'efforçait toujours de former des experts locaux, mais on fit aussi appel aux services de spécialistes de réputation nationale, tel MM. David Brookes, d'Enquête-énergie, et Gordon Edwards, de la Ligue canadienne pour l'utilisation judicieuse de l'énergie nucléaire, dont le concours fut très précieux. Les groupes d'action employaient des méthodes sinon plus «professionnelles», en tout cas plus raffinées. Leurs interventions étaient moins ponctuelles, revêtaient un caractère plus officiel, et on n'était plus obligé de compter sur le bon vouloir de quelques bénévoles. L'organisation de l'Exposition sur les ressources énergétiques des Maritimes, tenue chaque année, témoigne de cette évolution.

Cette attitude professionnelle des groupes d'action à l'œuvre au Nouveau-Brunswick constituait sans doute un progrès, mais elle comportait certains inconvénients. Les adversaires du projet furent peu à peu amenés à se joindre à un réseau d'information parallèle à celui des partisans de l'implantation de la centrale, mais sans liens avec lui. Les petits groupes d'action se trouvèrent renforcés par l'appartenance à un réseau d'information, mais l'accès à d'autres sources d'information leur fut du coup interdit. Dans la mesure où ils s'imposent par leur autorité, les «experts» faisant partie de ces réseaux deviennent les porte-parole des groupes d'action. La consécration de leur effort par le public, par exemple lors des enquêtes, devient alors un moyen d'établir la validité de l'information en cause.

Lorsque intervenants, requérants et membres des groupes d'action forment des réseaux d'information, l'enquête se transforme rapidement en un instrument d'évaluation, non pas des données en cause, mais des modalités de leur diffusion et de leur traitement au sein de chaque réseau. Autrement dit, le débat est axé sur la *crédi-*

bilité du réseau, souvent déterminé à l'aide de critères non scientifiques. Enfin, il incombe aux commissaires de choisir le réseau qui détient la clé de la vérité. Or, ils ne conçoivent pas tous leur rôle de cette façon: ils ne veulent pas se limiter à apprécier la valeur des différents réseaux. On voit donc que l'existence de réseaux d'information distincts pose des problèmes pour le déroulement d'une enquête.

Un certain nombre d'autres facteurs conduisent à la création de réseaux d'information. Par leur examen assidu du déroulement d'une enquête, les véhicules de l'information encouragent la formation d'«experts», c'est-à-dire de personnes connues pour leur connaissance du sujet et capables de répondre aisément aux questions des interviewers. Lorsque les questions envisagées deviennent très techniques, les journalistes font appel à ceux qui possèdent l'art de traduire des données techniques en informations claires. Enfin, les commissions d'enquête peuvent cerner les différents points de vue, dans une affaire, en cherchant à bien contribuer à cette tendance.

La création de réseaux d'information bien articulés est lourde de conséquences pour le déroulement du débat scientifique. Leur existence réduit l'envergure des questions envisagées et fait en sorte que seuls les points de vue bien étayés sont reconnus comme valables. Elle limite le débat car, plutôt que d'envisager le dossier de façon objective, les porte-parole des différents camps défendent leurs points de vue respectifs. De surcroît, le débat scientifique se transforme alors en un examen des diverses voies d'action proposées. En somme, les réseaux d'information figent les positions des parties au débat, de sorte que l'issue de l'enquête devient prévisible.

Conclusion

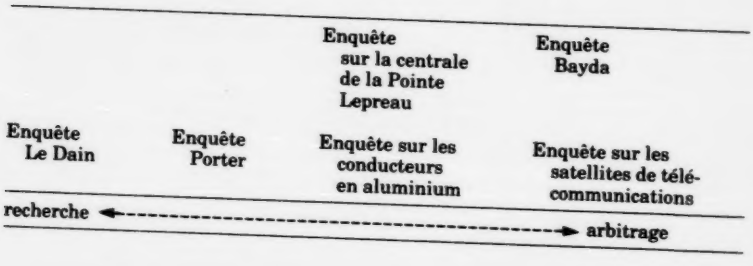
Fondamentalement, l'enquête publique ne constitue pas un débat scientifique. Elle forme toutefois dans certains cas un mécanisme valable de recherche, mais souvent au détriment de son orientation décisionnelle. Les évaluations scientifiques ou techniques ont l'avantage de fournir une série de données inédites, accompagnées d'une analyse, concernant une filière technique, un produit ou une situation sociale. Lorsqu'elles sont menées à bien, elles débordent le cadre des connaissances scientifiques rudimentaires en puisant à des sources qui prolongent les réseaux d'information, permettant ainsi la tenue d'un véritable débat et la résolution de certains problèmes.

Pour donner de bons résultats, l'évaluation scientifique effectuée lors d'une enquête doit remplir les conditions suivantes: existence de plusieurs sources d'information indépendantes et fiables, examen détaillé des questions litigieuses dans une tribune où sont prises pleinement en compte leur complexité et les causes des dissensions. Il faut pour cela établir une distinction nette entre questions scientifiques et questions de fond, les postulats fondant les voies d'action

proposées étant reconnus et identifiés *comme tels* dans les conclusions établies. Parmi les autres conditions de succès, mentionnons: la présentation de plusieurs projets par différents requérants, chacun étayant ses arguments, lors des audiences, sur une gamme de documents variés, réalisation d'une grande partie des recherches par la commission elle-même, existence d'une source de données impartiales, et financement des groupes d'action dans la mesure où ils peuvent fournir des informations scientifiques et où ils ont accompli un effort de recherche original. Cependant, la valeur scientifique des données présentées à la commission d'enquête ne peut être établie que si l'on dispose de moyens suffisants pour en faire l'analyse.

En pratique, l'enquête se ramène souvent à un débat et à une évaluation simples, voire simplistes, concernant des questions fondamentalement complexes. Elle devient facilement une plate-forme pour les groupements d'intérêts, les groupes d'action et les protagonistes des projets, qui puisent leur information à des sources différentes et poursuivent un dialogue de sourds.

Dans le présent chapitre, nous avons souligné que les commissions d'enquête axent habituellement leur effort d'évaluation sur les risques encourus et optent soit pour la recherche, soit pour l'arbitrage. Or l'utilisation de l'une ou l'autre de ces formules pose des difficultés. Les enquêtes analysées dans la présente Étude peuvent être réparties au long d'une ligne dont les points extrêmes sont la recherche et l'arbitrage. Leur perception des conditions de l'activité scientifique, du risque et de sa portée, et du rapport entre questions scientifiques et questions de fond est fonction de l'approche adoptée.



La commission d'enquête qui axe ses efforts sur la recherche considère l'activité scientifique comme une investigation et la détermination des risques comme peu appropriée, même si elle envisage des incidences dont il ne convient pas de faire état dans des recommandations portant sur les lignes de conduite à suivre. C'est là un travail d'exploration dans lequel les aspects scientifique et décisionnel sont dissociés. Ils ne sont réunis qu'au moment de la formulation des recommandations finales. La commission d'enquête les conçoit comme des fonctions absolument distinctes, nécessitant des métho-

des particulières d'évaluation et une délimination nette entre les activités et les conclusions en cause.

Les mécanismes d'enquête telles l'Audience de la Pointe Lepreau et la Commission Porter se situent à mi-chemin de ce processus. Ils conjuguent évaluation scientifique et recherche des voies d'action à suivre en en faisant un programme à deux volets mais à objectif unique. La détermination des risques, qui fait appel à des considérations tant scientifiques que décisionnelles, y occupe une place centrale. Il faut aussi tenir compte des facteurs techniques pour déterminer le degré d'acceptabilité des risques. Des questions morales sont parfois évoquées, mais elles sont habituellement reléguées au dernier plan.

La commission d'enquête qui procède par arbitrage se préoccupe des questions de fond et, accessoirement, des facteurs techniques. Elle estime que les problèmes envisagés exigent la formulation de recommandations tant techniques que décisionnelles. La conciliation des intérêts en jeu ou l'examen des options possibles joue ici un rôle crucial. La détermination des risques y occupe donc une place capitale, mais elle se fait en fonction des intérêts en jeu et de la gamme des solutions à envisager. Ces commissions d'enquête ne peuvent, sauf dans un sens très restreint, être considérées comme effectuant une évaluation scientifique.

X. Les participants aux enquêtes

Qui participe aux enquêtes?

L'analyse des six enquêtes ci-dessus nous a permis de constater le faible taux de participation du milieu scientifique. Les hommes de science qui ont témoigné provenaient dans une large mesure du secteur public et de l'industrie. Ceux qui acceptaient de témoigner le faisaient souvent pour plus d'une enquête et, outre leurs compétences scientifiques, développaient leur valeur en tant qu'experts.

Les entreprises qui n'avaient qu'un intérêt mitigé à une enquête n'y avaient guère participé. Elles acceptaient de déléguer un seul représentant, qui exposait l'attitude générale de son entreprise. Rares étaient les représentants des ministères au cours des premières enquêtes mais, par la suite, ils vinrent expliquer en détail le mandat de leur ministère. Au cours de l'Enquête Porter, les représentants des ministères intéressés se sont présentés à maintes reprises.

Certaines personnes qui avaient une expérience en matière de communication ont participé au processus d'enquête, mais elles ne sont pas vraiment «représentatives», au sens strict du terme. Leur contribution se limitait plutôt à l'information qu'elles pouvaient présenter, notamment une preuve se rattachant au problème à l'étude. Nombreuses sont les personnes qui ont assisté aux audiences lorsque celles-ci avaient lieu dans leur localité et que le sujet les touchait personnellement.

Les enquêtes ont suscité une participation importante de la part de citoyens qui déclaraient posséder les compétences scientifiques voulues, grâce à la lecture de documents scientifiques, à l'évaluation personnelle des documents scientifiques faite par les auteurs de la proposition, ou à la documentation distribuée par les groupes

d'action. Très peu de gens possédaient la formation et les ressources nécessaires pour mener à bien la recherche initiale. Le secteur privé ne s'est guère intéressé aux enquêtes récentes.

Ceux qui sont intervenus au cours des enquêtes s'identifiaient rarement au grand public. Ils indiquaient parfois la taille du groupe auquel ils appartenaient, mais ils soulignaient qu'ils ne représentaient qu'un point de vue. Ils n'estimaient pas être en mesure d'aller au fond du problème. Leur participation était motivée par des considérations locales («les gens sont plus préoccupés par ce qui se passe dans leur cour», a déclaré l'un des participants); pourtant, les opinions exprimées se rapportaient souvent à des questions d'ordre général, régional ou national.

On s'accorde à penser que les participants aux enquêtes et les organismes intéressés à l'élaboration des politiques forment une «élite conservatrice», protectrice de son environnement immédiat et de ses valeurs immobilières. Cette affirmation ne vaut guère pour les enquêtes que nous avons analysées. Les fermiers du Sud-ouest de l'Ontario qui ont participé à l'Enquête Porter, estimant qu'elle aiderait au processus de zonage des terrains, ont fait part d'une inquiétude beaucoup plus généralisée dans leurs témoignages et au cours des entrevues menées à la suite de l'Enquête.

Dans les enquêtes analysées plus haut, nous n'avons observé que peu de recoupements entre les présentations, à l'exception peut-être des témoignages des spécialistes auxquels plusieurs groupes d'action avaient fait appel. Ces spécialistes ont souvent été appelés à témoigner et se sont faits les porte-parole des divers groupes pour soutenir les opinions exposées au cours du débat. On trouve toutefois de nombreux recoupements dans les exposés des intervenants du secteur public et des entreprises et, paradoxalement, dans les propos des commissaires eux-mêmes.

Les interventions des ministères

Ce n'est que récemment que les hauts fonctionnaires ont accepté de se présenter devant les commissions d'enquête ou organismes réglementaires pour décrire les mandats et les points de vue de leur ministère. Étant donné le nombre toujours croissant d'enquêtes où leur présence est indispensable, l'Administration y délègue un représentant chargé de cette fonction. Au cours des trois enquêtes sur le développement de la filière électronucléaire analysées dans la présente Étude, des représentants d'un grand nombre de ministères sont intervenus, mais la plupart se sont limités à décrire les activités de leur organisme.

L'Enquête sur les satellites de télécommunications illustre la façon de faire traditionnelle des ministères. Celui des Communications a joué un rôle crucial dans le développement et l'utilisation des satellites de télécommunications, mais ses représentants ont préféré

garder le silence tout au long de l'Audience. Ils ont plutôt adopté une attitude d'observateurs et se sont contentés de surveiller les activités du CRTC et de préparer, pour le Cabinet, une proposition différente.

Cette Enquête a mis en relief une nouvelle tendance. Consommation et Corporations Canada possède un mandat législatif exceptionnel; le directeur du Bureau de la politique de concurrence peut témoigner devant les organismes de l'État à titre indépendant et y présenter les résultats des recherches du Bureau sans s'en tenir forcément aux politiques globales de son ministère. Il possède donc beaucoup plus de latitude que les fonctionnaires des autres ministères. Il a le droit d'agir, et il le fait en qualité d'intervenant plutôt que de dispensateur de renseignements. Il peut se prononcer à l'égard d'une question, et il ne s'en prive pas.

Mais c'est un cas unique; les autres ministères fédéraux n'ont jamais jugé bon d'en faire autant pour leurs fonctionnaires. Il est utopique de s'attendre à ce que d'autres fonctionnaires agissent en qualité de porte-parole indépendants, à moins d'être cités à comparaître.

On ne peut qu'espérer que les hauts fonctionnaires soient tous en mesure de suivre les traces du directeur du Bureau de la politique de concurrence de CCC. Les avantages sautent aux yeux; les discussions à huis clos des membres du Cabinet se dérouleraient au grand jour et donneraient lieu à un débat public. Cependant, il en résulterait peut-être un morcellement de la politique de l'État entre des ministères rivaux qui se feraient concurrence.

En quoi consiste la participation du public?

Peu de personnes ont assisté aux audiences ou aux réunions de la Commission Bayda. Selon le rapport de l'Enquête:

> «Nous estimons que la grande majorité des habitants de la province sont des spectateurs; certains s'intéressent au problème débattu mais beaucoup ne le font absolument pas . . .
>
> À notre avis, la plupart des gens considèrent les décisions en matière d'extraction de l'uranium, et les utilisations de ce produit, comme des décisions politiques incombant au gouvernement. Quelques-uns, mais très peu, pourraient s'intéresser à la question et aider à l'élaboration des décisions qui s'imposent»[1].

Les cadres techniques de l'Enquête Bayda ont été déçus par les réactions du public. Par ailleurs, certains membres de la Commission Porter se sont dits satisfaits du degré de participation de ce dernier, même si cette Enquête n'a guère attiré beaucoup plus de gens que l'Enquête Bayda. De l'avis des responsables de l'Enquête sur les conducteurs en aluminium, le faible taux de participation montre que les gens ne s'inquiétaient pas tellement des dangers d'une installation électrique défectueuse. Les organisateurs de l'Audience sur la centrale électronucléaire de la Pointe Lepreau ont été surpris du vif

intérêt suscité par la question à l'étude. En quoi consiste donc la participation du public?

Ceux qui s'attachent au faible taux de participation en déduisent que le public s'intéressait peu aux questions traitées. Comme l'a affirmé une personne au sujet de l'Enquête Bayda :

> «Je pense que le public ne sera jamais parfaitement renseigné en cette matière. À vrai dire, les gens n'en ont qu'une idée vague. Ils sont au courant du problème, et c'est le plus important. Mais comment les amener à écouter quelque chose qui ne les intéresse tout simplement pas?».

Cette personne était persuadée, comme d'ailleurs les représentants d'Énergie atomique du Canada limitée, «qu'on a fourni au public une foule de renseignements équivoques» et que «les enquêtes ne servaient qu'à éviter au gouvernement de se trouver sur la sellette au plan politique». Cette façon de voir ne favorise sûrement pas la participation du public aux enquêtes.

On peut également soutenir que l'on s'est nourri d'illusions, peut-être parce que les audiences tenues dans le Nord ont attiré la plupart des membres d'une collectivité. Quel que soit l'intérêt manifesté, soutient-on, les gens ont leurs raisons de négliger le débat: l'enquête est menée précipitamment, les dates des audiences sont mal choisies, ou les renseignements ne sont pas aisément accessibles. Les gens peuvent estimer qu'il ne vaut pas la peine de consacrer du temps à cette activité, compte tenu des résultats à escompter, ou encore que la Commission et les participants ne voient pas d'un très bon œil l'arrivée de nouveaux venus. Ils peuvent juger que l'intérêt public est déjà bien défendu par les organismes bénévoles, les groupes d'action ou les cadres techniques de l'enquête elle-même. Finalement, le simple citoyen n'a aucune expérience des réunions publiques et se sent intimidé par la simple idée d'y participer. Même si les membres du public reconnaissent l'importance du sujet traité; ils ne se sentent en aucune façon tenus de participer à une enquête donnée.

Aucune de ces questions n'a fait l'objet de recherches approfondies au Canada; il est donc difficile de porter un jugement sur le degré de participation du public. Dans la présente Étude, seuls les participants ont été interrogés, ils ne constituent donc pas un échantillon représentatif du public. Selon eux, toutefois, toutes les enquêtes analysées ici ont connu un bon taux de participation, compte tenu des limitations inhérentes à chacune. À leur avis, ceux qui ont considéré le faible niveau de participation du public comme un signe d'apathie indiquaient simplement par là qu'ils ne prenaient pas sa contribution au sérieux.

Il n'est pas étonnant qu'on ait aussi remis en question les motifs de ceux qui ont participé aux enquêtes par le truchement des groupes d'action. Les porte-parole d'Amok, d'Énergie atomique du Canada limitée, de la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick

ou d'*Ontario Hydro* possèdent des droits, et le rôle légitime qu'ils s'attendent à jouer dans une enquête s'inscrit directement dans leurs prérogatives. C'est leur rendement au travail, la présence de leurs collègues aux conférences et les points de vue soutenus par ceux qui détiennent le pouvoir politique qui font leur force.

Les membres des groupes d'action sont habituellement des bénévoles; ils travaillent en petits groupes isolés et communiquent peu entre eux ou avec les autres groupes; la pertinence de leurs jugements est continuellement remise en question. De toute évidence, les membres des groupes d'action établissent leurs propres réseaux d'amis et de collaborateurs, dont certains sont reconnus pour leur compétence. Néanmoins, le dévouement des membres aux tâches ingrates d'un mouvement d'action mérite d'être noté. Voici ce que dit un participant de la manière dont les gens se laissent enrôler dans les groupes d'action:

> «Je ne me suis pas joint au mouvement de plein gré. Pourtant, à l'échelle locale, si on ne le fait pas soi-même, personne d'autre ne le fera. Heureusement, j'ai vu une annonce dans le journal. J'étais tellement content que quelqu'un s'en soit occupé; j'ai communiqué avec les personnes du groupe pour découvrir qu'elles étaient elles-mêmes aux prises avec leurs propres problèmes. C'étaient des parents qui avaient tous un emploi à plein temps. J'étais le candidat rêvé; j'avais le temps voulu et accès aux médias. . .; à ce moment-là, j'avais aussi accès à un grand nombre de machines de bureau. Ah! quel sentiment de puissance peut donner une Gestetner. J'étais peut-être un néophyte, mais il me fallait faire quelque chose».

Et un autre: «Nous participons aux enquêtes parce que c'est notre unique moyen d'exercer une certaine influence. Ce n'est pas nécessairement le meilleur moyen».

Le rôle des membres du public participant à l'enquête

Le rôle des membres du public participant à l'enquête est perçu de façons bien différentes selon les observateurs. Ainsi les dirigeants de la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick ou de l'*Ontario Hydro* ne partagent-ils pas du tout le point de vue des intervenants membres du public ou de ceux qui mènent les enquêtes. En voici des exemples.

1. Au cours de la dernière décennie, les programmes d'intéressement du public ont été intégrés au processus de planification d'un grand nombre d'organismes publics. C'est ce qui s'est passé aussi au Nouveau-Brunswick. À la suite de l'expérience fructueuse du comité des citoyens de la Pointe Lepreau, la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick a ajouté un volet «intéressement du public» au mécanisme de planification de l'équipement électrique. D'après les

dirigeants de la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick, les citoyens méritent d'être entendus. Ils ont accès aux renseignements dont les ingénieurs ont besoin et, si on ne les consulte pas, ils peuvent protester.

Les cadres de la CÉÉNB considèrent toutefois cet antagonisme comme un obstacle à la participation réelle. Si des organismes comme la Commission de contrôle de l'énergie atomique estiment que la réglementation du développement de la filière électronucléaire, par exemple, constitue un mécanisme de coopération[2], il faudrait que les membres du public y participent. Collaboration ne veut toutefois pas dire enquête indépendante; cela implique plutôt une série de réunions officieuses et, si possible, à huis clos. Commme l'affirmait un des responsables de la CÉÉNB:

> «Si tout doit être exposé au grand jour, il faut prouver tout ce qui est écrit. Cela n'est pas toujours facile, et il faut parfois suivre des détours».

Il peut être risqué de divulguer l'information, mais comme l'ont fait remarquer les dirigeants de la CÉÉNB, le véritable problème provient de ce qu'une telle divulgation peut compromettre les pourparlers entre les groupes de citoyens et les exploitants des services d'utilité publique. Une fois rendues publiques, les positions se critallisent et on assiste à un phénomène de polarisation. Les enquêtes publiques peuvent donc réellement faire obstacle à la participation de tous les gens, comme le soutient la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick. On retrouve ce modèle dans les négociations collectives, menées à huis clos entre les parties concernées. D'après la CÉÉNB, le public n'est que le groupe d'intérêts formé des personnes directement touchées par les décisions à prendre. Dans le cas de la centrale de la Pointe Lepreau, il en a coûté moins de 50 000 $ par année pour satisfaire les réclamations de ce public restreint.

Si l'on accepte cette façon de voir, ceux qui ne sont pas directement touchés par la décision à prendre peuvent constituer une nuisance et, selon les représentants de la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick et d'autres organismes interrogés, ne méritent pas d'être si bien traités. Un citoyen du Nouveau-Brunswick l'a souligné de façon très claire: «Les spécialistes pourraient faire le travail dix fois plus vite, s'ils n'avaient pas à répondre à mille et une questions stupides». De l'avis des représentants de la CÉÉNB, ceux des membres du public non directement intéressés qui désirent participer au processus d'enquête doivent se rendre compte qu'il leur faudra partager les responsabilités assumées depuis toujours par les spécialistes et les élus du peuple. Ils devront répondre de leurs paroles et de leur actes, prêter serment avant de porter témoignage, et attester sous serment de la nature de leurs intérêts dans l'affaire. Certains représentants prétendent que ces personnes défendent leurs intérêts sous le couvert du bien commun.

2. Par ailleurs, les intervenants à l'Audience concernant la centrale de la Pointe Lepreau ne partagaient pas les vues de la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick, mais ils ne faisaient même pas front commun au sujet de leur rôle de participants. Nombreux étaient ceux qui reconnaissaient l'importance et la probité du mécanisme de concertation des efforts. Les groupes d'action ont déclaré s'être donné beaucoup de mal pour dissocier leurs interventions de celles des citoyens de la Pointe Lepreau. D'autres étaient toutefois d'avis qu'une enquête devrait constituer une tribune ouverte à l'étude détaillée des méthodologies, et une banque de données pour la prise des décisions.

L'Enquête a permis de faire contrepoids à l'information diffusée par le service de relations publiques de la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick. Elle a mis en présence les protagonistes et les a forcés à expliquer leurs positions respectives. Comme le disait si bien un intervenant, elle a donné l'occasion de comprendre le bien-fondé «des conditions systémiques qui régissent le progrès». Celui-ci affirmait de plus: «Ce dont nous avons besoin, ce n'est pas d'une participation à ce qui existe déjà, au moyen de faits et d'opinions bien établis; il nous faut des moyens pour poursuivre une analyse critique».

Selon les intervenants, il n'y avait jamais eu d'enquête sérieuse au Nouveau-Brunswick: «Les hommes politiques ne savent pas ce qu'une enquête pourrait ou devrait être». Ils entretenaient peu d'illusions à ce sujet. De l'avis d'une personne:

> «Il ne nous serait jamais venu à l'idée de boycotter l'enquête, aussi mauvaise fût-elle, car c'est rentrer dans l'ombre. Elle ne constitue pas toujours, ni même souvent, une bonne table ronde; mais il n'y a pas d'autres mécanismes auxquels nous pouvons avoir recours».

Une véritable enquête exigerait, prétendaient-ils, un contre-interrogatoire complet et le recours à des témoins experts, un financement des intervenants et le droit de citer des témoins à comparaître. Une enquête mal conduite ne fait que «mettre en relief l'impuissance ressentie par la plupart des gens».

3. Les commissaires ont également une opinion préconçue au sujet du rôle du public. Certains ont considéré que sa participation permettrait, tout au plus, de recueillir des renseignements et d'aider l'évaluation. Ils soulignent que le public constitue souvent une source d'information idéale sur les effets des aménagements et sur les incidences de certaines approches ou orientations. À cet égard, les audiences peuvent servir à connaître les réactions générales. Elles peuvent compléter, quand elles ne les remplacent pas, les données non pertinentes des sciences sociales. Le public peut aussi aider à une meilleure planification des projets. De ce point de vue, les enquêtes

substituent le jugement de leurs commissaires à celui d'un planificateur professionnel, et l'apport des citoyens aux données dont on devait se servir pour l'élaboration des plans.

C'est lorsqu'elle sert à préciser les limites de la tolérance du public et la nature des facteurs à considérer qu'une enquête est vraiment utile. Les commissaires admettent l'élément non représentatif de la participation, mais ils croient que ce sont les mieux convaincus qui s'opposeront le plus vigoureusement à tout projet qui sera proposé. Selon eux, il n'est pas indispensable que le citoyen soit versé en matières techniques puisqu'il trace lui-même le cadre à l'intérieur duquel se déroulera le débat.

D'autres commissaires encouragent les citoyens à participer à la planification, parallèlement à l'enquête. Ils font ressortir l'importance d'une participation éclairée des citoyens versés dans les questions techniques et autres. Ils favorisent une participation contemporaine de la planification et demandent aux citoyens de se familiariser avec les conditions qui existent en dehors du champ de leurs connaissances et au sein des autres collectivités. Ils estiment que les personnes expérimentées, mais sans formation spécialisée effective sont quelquefois mieux aptes à dresser des plans d'action.

L'Enquête Le Dain penchait pour la première option, mais c'est l'Enquête Berger qui en représente le meilleur exemple. La Commission Bayda a, de façon générale, adopté la deuxième option, mais elle s'est fiée aussi aux groupes d'action pour l'analyse spécialisée de la demande de mise en exploitation de la mine d'uranium en question.

La Commission Porter a choisi la troisième option. Elle s'est efforcée de faire de la planification et a encouragé le public à y participer le plus possible. Il est malaisé de planifier l'équipement électrique d'une région; ce domaine requiert des connaissances spécialisées, un grand souci du détail, un esprit d'analyse poussé, sans oublier une vive imagination et une compétence hors pair. Les personnes qui ont un emploi régulier n'ont probablement ni le temps ni l'énergie pour devenir des auxiliaires spécialisés en ce domaine.

La Commission Porter a donc tenté de favoriser la participation du public en instituant un vaste programme de sensibilisation de celui-ci. Elle a encouragé l'importance de la contribution des participants sous la forme de diffusion de documents de type «neutre». Elle s'est efforcée d'enrayer le flot de données inexactes en tenant des audiences d'information, et a étendu les activités des groupes d'action en finançant la Ligue d'intérêt public chargée de sensibiliser et d'informer la population. Les efforts déployés pour familiariser le public avec les détails techniques ont pris la forme de colloques, d'ateliers, de tables rondes, d'un rapport provisoire et des témoignages des représentants de l'*Ontario Hydro* et de l'Énergie atomique du Canada limitée. La Commission a financé des groupes d'action, ce

qui a permis à leurs membres de poursuivre leur contribution à l'Enquête sans pour autant mettre leur emploi en danger, et a consacré des fonds à la recherche des solutions de rechange. Quelques-unes de ces dispositions ont été efficaces jusqu'au moment où a commencé la procédure d'audience traditionnelle, accompagnée de contre-interrogatoires servant de tribune pour la discussion des différents points de vue, ce qui a fait achopper la tentative. Le processus est malheureusement devenu une fin en soi, et nombreuses sont les catégories de la population visée qui n'ont pu y participer.

Chaque méthode a ses propres exigences pour déboucher sur le succès. Une enquête qui compte sur le public comme source de renseignements doit fournir, tel que mentionné dans une section précédente, les moyens de faire une évaluation et une analyse indépendantes des renseignements recueillis. Si les citoyens doivent fixer les critères à respecter pour la définition de la marche à suivre, il faut s'efforcer de rassembler des représentants provenant de tous les milieux de la collectivité concernée, et s'assurer que les questions sont suffisamment claires pour permettre de faire le choix qui s'impose. À chacune des étapes, les détails techniques doivent être intégrés aux considérations plus générales. Enfin, si la commission veut que le citoyen contribue à l'effort de planification, elle doit lui fournir les ressources nécessaires pour assurer la continuité de sa participation et le perfectionnement requis dans le domaine à l'étude.

La représentativité des intervenants

On remarque avec intérêt que le rôle de l'intervenant ne laisse nullement supposer que ce dernier doive être représentatif du grand public. Le recours à une enquête à titre de référendum constitue une approche posant maints problèmes. De plus, aucune de ces approches n'exige du citoyen une aide supérieure à ses aptitudes naturelles. Le nombre et le type de personnes susceptibles de participer à une enquête comme l'Enquête Porter, qui met l'accent sur la contribution du citoyen à l'effort de planification, peuvent être limités, mais leur aide n'en demeure pas moins réelle.

Il devient alors primordial de savoir qui représente l'intérêt public dans les enquêtes. La place que les grands groupes d'action ou les groupes de pression prétendent occuper repose sur l'appui de leurs membres. Pourtant, rares sont ceux qui se donnent la peine de consulter leurs membres avant la rédaction d'un mémoire. C'est le Bureau du groupe qui se constitue le porte-parole, et c'est lui qui intègre les politiques dans le cadre général des résolutions adoptées à l'occasion du congrès annuel. Les dossiers sont habituellement examinés par les cadres du comité exécutif. Lorsque la question est étroitement liée aux intérêts qui unissent les membres, peu de problèmes se posent. Lorsque le sujet est d'importance ou qu'il se distingue des préoccupations fondamentales des membres, ceux qui les

représentent ne le font qu'en théorie. Rien dans la structure d'un organisme bénévole ne prévoit que l'opinion des membres puisse être reconnue auprès d'une vaste gamme d'enquêtes ou d'audiences. La direction présente cependant des mémoires et reçoit en général de l'aide à cette fin. Les membres, dans ce cas, constituent plutôt un groupe d'opposition, une sorte de frein aux prises de position et aux déclarations faites en leur nom. Leurs rapports avec le Bureau s'établissent au moyen de communications internes, de contacts avec la presse et finalement d'élections au sein de l'organisme.

Certains organismes bénévoles ne sont que les défenseurs d'intérêts particuliers. Ils réunissent des personnes qui fournissent des services à des groupes de clients. Le Conseil canadien de développement social (appelé Conseil canadien du bien-être, au moment de son intervention auprès de la Commission Le Dain) en est un bon exemple. Leur participation permet de présenter un point de vue unique, quel que soit le nombre des membres, particuliers, groupes ou entreprises. Ces organismes prennent fait et cause pour les personnes qu'ils entendent représenter, agissant comme un groupe de pression auprès des parlementaires et se servant de l'enquête comme d'une tribune supplémentaire.

Les délégués du secteur public ou des entreprises qui participent aux enquêtes prétendent souvent être les mandataires de l'intérêt du public et représenter sa volonté. Ils se réclament d'une mission qui, dans le cas des sociétés, n'est fondée que sur la prétention de viser au «bien public». Les participants appartenant à des groupes d'action font valoir que la validité d'un point de vue n'a rien à voir avec le nombre de personnes qui le partagent. Leur représentativité s'étaye sur l'importance des questions qu'ils soulèvent et qui, à l'examen, pourraient passer pour une évaluation scientifique.

Ces différentes prétentions s'expliquent si l'on établit une distinction entre l'intérêt du public et l'intérêt des consommateurs, entre la population considérée comme collectivité ou comme un agrégat d'individus. Certaines personnes interviennent parce qu'une question les touche personnellement; associées à d'autres qui sont placées dans une situation identique, ces personnes constituent les éléments de base d'un groupe d'intérêt, à savoir un agrégat. Leur point commun est la situation où elles se trouvent. Le nombre de personnes intéressées, l'importance de la question pour chacune d'elles et la gravité du problème pour la société dans laquelle elles vivent font la force du groupe. Ce type d'intérêt pourrait être qualifié d'intérêt des consommateurs, car son pouvoir découle de sa représentativité, de la force du groupe intéressé et de sa situation dans l'infrastructure économique, sociale ou politique. De nombreuses réclamations du groupe et quelquefois même toutes ses exigences peuvent être satisfaites dans le cadre d'une enquête ou d'un processus de prise de décision. Le public, dans ce cas, représente simplement un

autre groupe d'intérêt dont il faudra tenir compte au cours de l'effort de planification.

D'autres personnes, toutefois, se préoccupent plutôt de l'intérêt collectif. Elles sont touchées par les questions à l'étude, mais de manière indirecte et à titre collectif. Elles forment un groupe lorsqu'elles se joignent à d'autres qui partagent leur façon de penser. Ce groupe d'action ne représente personne en particulier; il concrétise l'existence d'un intérêt collectif, d'un point de vue dans le débat politique. La force de leur position dépend d'abord du poids de leur argumentation et, en second lieu, de la valeur qu'eux-mêmes et d'autres y attachent. Leur pouvoir se fonde sur une persuasion intellectuelle, sociale et morale. L'enquête peut difficilement combler leurs besoins, car ils ont tendance à s'en servir comme d'un moyen de sensibiliser d'autres membres de la population et de persuader les dirigeants politiques, voire de contester leurs prises de position.

Dans une certaine mesure, la plupart des gens appartiennent aux deux camps. Ils ont à la fois un intérêt local ou direct et des préoccupations d'ordre général découlant de la sphère sociale et économique dans laquelle ils vivent. Lorsqu'on leur demande de préciser qui ils représentent, ils ont peine à répondre, en partie parce qu'ils ne se sont jamais penchés sur la question de représentativité lors de leurs propres interventions, mais surtout parce que cette intervention se fonde sur une double orientation des questions envisagées par la commission d'enquête. Les différences entre les groupes d'action proviennent souvent de la contradiction entre leurs thèmes ou leurs orientations.

Les limites de la participation

Le degré de participation du public à l'enquête varie considérablement tout au long de son déroulement. Elle donne lieu à ce qu'on pourrait appeler un effet de groupe, la réalité interne prenant le pas sur les perceptions de la réalité externe. Avec le temps, l'enquête prend la forme d'un petit cercle d'amis et d'opposants sympathiques réunis, quelque peu artificiellement, par le processus de participation. On retrouve le même mécanisme dans les enquêtes de type réglementaire, bien que ces dernières puissent durer des années. Lorsqu'ils participent à une audience pour la première fois, les nouveaux venus ont l'impression de pénétrer dans un cénacle.

Les intervenants ont évoqué de nombreux autres problèmes:

- la participation à l'enquête exige qu'on y consacre beaucoup de temps et d'énergie. Pour la plupart des intervenants, les obligations personnelles ou familiales finissent tôt ou tard par l'emporter;
- les commissions d'enquête traitent des mêmes questions que d'autres mécanismes politiques. C'est souvent par stratégie qu'on décide de participer à une enquête, en tenant compte de

l'importance relative de celle-ci par rapport aux autres tribunes politiques;

- le nombre de questions susceptibles d'être résolues de façon satisfaisante est restreint. L'importance de toute enquête dépend des autres sujets débattus politiquement. Les intervenants doivent choisir parmi une vaste gamme de questions et sont rarement en mesure de prendre des mesures d'application universelle;
- la nature inhabituelle du processus d'enquête fait que la plupart des gens ignorent comment y participer. Ils se sentent souvent intimidés, même quand les commissaires encouragent leur participation, car c'est un cadre qui leur est étranger, la plupart du temps;
- les commissaires font très peu de distinction entre les divers genres de participation et tiennent rarement compte des raisons qui la motivent. On retrouve aussi bien un particulier et le représentant chevronné d'un groupe d'action. Ce dernier discute sur un pied d'égalité avec le représentant d'une multinationale comme s'ils représentaient tous deux les mêmes commettants et étaient soumis aux mêmes contraintes.

En raison des limites et de la complexité de la participation, l'enquête n'est pas vraiment représentative de l'opinion publique. Ce n'est ni un sondage public ni une source de renseignements systématiques sur un éventail précis de domaines. C'est un mécanisme qui peut être moins coûteux qu'un référendum, mais qui est loin de remplir les mêmes fonctions. Pour les partisans de décisions politiques qui doivent non seulement traduire, mais aussi refléter fidèlement l'attitude du public en tout temps, le processus d'enquête s'avère un bien piètre instrument.

Évaluation des techniques

La Commission Porter s'est donnée tant de peine à élaborer son processus public qu'il serait peut-être utile d'évaluer les points forts et les faiblesses des diverses techniques utilisées. Elle a utilisé plusieurs méthodes novatrices, invitant ainsi d'autres commissions tout aussi avant-gardistes.

Les experts témoins

Contrairement aux comités qui comptaient beaucoup sur eux, aucune des *enquêtes* tenues en Ontario n'a accordé beaucoup d'importance aux témoignages des experts. Pour les groupes d'intervenants et les commissaires, ce genre de témoin paraissait utile; au cours de l'Enquête Porter, on s'est fié davantage aux groupes d'action disposant de leur propre potentiel technique. Voici les problèmes posés par les experts témoins: des exposés parfois «figés», le cadre peu propice de l'audience publique pour une étude détaillée des questions, et des honoraires élevés. Plusieurs groupes d'action ont

aussi souligné la manière dont les experts confèrent de la crédibilité à des renseignements qui auraient pu tout aussi bien être présentés autrement.

Les experts interrogateurs

La Commission royale d'enquête chargée de la salubrité et de la sécurité des mines, tout comme la Commission Porter, a eu recours à un expert interrogateur. Les membres de la Commission Ham agissaient comme conseillers et pouvaient préparer les questions. L'Enquête Porter a retenu les services de ceux qui avaient été proposés comme experts témoins, et c'est à eux qu'elle a confié l'élaboration des questions. Chaque commission a jugé sa façon de procéder extrêmement fructueuse. D'autres ont toutefois laissé entendre que le recours à des experts interrogateurs suscitait des problèmes; les économistes, par exemple, employaient souvent un vocabulaire spécialisé ou orientaient le débat vers des sujets sans rapport avec l'enquête lorsque d'autres économistes les interrogaient.

Le contre-interrogatoire

Ce qui, dans les enquêtes, peut passer pour un contre-interrogatoire n'est souvent qu'une série de questions posées par les autres participants: il arrive souvent que les détails des éléments de preuve ou la crédibilité du témoin ne soient pas du tout pris en considération. Ce type de contre-interrogatoire sert souvent à élucider des opinions, et non des questions de fait. Son utilité demeure donc relativement restreinte. Le contre-interrogatoire a certainement animé les débats et a permis à des organismes comme l'*Ontario Hydro* et l'Énergie atomique du Canada limitée de fournir une information plus complète. Néanmoins, certains ont considéré que le contre-interrogatoire crée un climat inutilement officiel ou trop juridique. Il n'a jamais semblé indispensable à la résolution des problèmes ou à l'arbitrage des questions. Il constituait plutôt une technique de recueil des données, accroissait la crédibilité des intervenants et encourageait la diffusion de l'information.

La médiation des conseillers en recherche

La Commission Solandt a eu recours à un conseiller en recherche pour établir le tracé d'une ligne à haute tension et obtenir l'assentiment des participants. Certains ont prétendu que l'effort de recherche en avait souffert; d'autres ont affirmé, au contraire, que cette façon d'agir était non seulement la bonne, mais qu'elle s'était révélée utile. La Commission a, de ce fait, évité les pièges d'une recherche «exclusive», qui caractérise souvent ce genre d'enquêtes. Le recours à la médiation d'un conseiller en recherche a toutefois des limites: toutes les questions ne peuvent se prêter à la médiation. Ce fut pourtant le cas de l'Enquête Solandt, où l'on est parvenu à un

compromis. Pour ce qui est des enquêtes ultérieures, la technique s'est révélée moins utile et a même entravé le déroulement des recherches, en raison des pressions politiques exercées par les groupes participants.

Le financement des groupes
L'aide de la Commission Porter aux groupes d'intervenants a été plus généreuse que celle des autres commissions. Cette circonstance a permis la constitution d'un groupe permanent d'action publique, mais en même temps, elle a favorisé la formation d'une coterie et d'une atmosphère introvertie. Toutefois, elle a permis une participation éclairée et la réalisation de recherches utiles. Les groupes se sont identifiés à la Commission, considérant les faits internes comme une réalité, plutôt que ceux extérieurs à l'Enquête. Cette situation a peut-être affecté la crédibilité et l'efficacité tant de la Commission que des groupes d'action.

La Ligue de l'intérêt public
L'effort de création d'un organe quasi indépendant d'information au sein de la Commission Porter a échoué pour nombre de raisons, dont certaines n'avaient rien à voir avec la Ligue elle-même. Certains ont prétendu que celle-ci n'était pas assez autonome et qu'elle était influencée par les demandes des groupes d'action disposant de crédits et par les différences entre les groupes. D'autres ont conclu que seule la Commission était en mesure de fournir au public l'information pertinente.

Colloques, ateliers et tables rondes
Pour certains, la multiplicité des séances sur le même sujet a causé à la fois l'«épuisement» de la question et le désintérêt des participants. Les audiences elles-mêmes se sont effacées devant ces événements plus «manifestes». D'autres ont laissé entendre que les présentations officieuses, plus détaillées, favorisaient les échanges et une franche discussion, et que les colloques aidaient à clarifier les questions envisagées.

Le modèle à trois étapes
L'Enquête Porter s'est déroulée en trois étapes: les audiences préliminaires, la campagne d'information et le débat proprement dit. Certains ont soutenu que cette façon de procéder portait à confusion; le public, selon eux, ne pouvait distinguer entre la simple information et un exposé subjectif. Ce processus a peut-être prolongé l'Enquête, mais il n'a pas nécessairement assuré une participation plus éclairée.

Le rôle du Centre pour la promotion de l'intérêt public
Le Centre pour la promotion de l'intérêt public, groupe d'envergure nationale, a publié un ouvrage[3] dispensant des conseils juridiques et

autres aux citoyens et aux groupes d'action, au sujet de la façon d'intervenir au cours des audiences (en général réglementaires), et son Bureau a réuni des colloques à l'intention des témoins membres des groupes d'action. Bien des gens ont jugé ces ateliers très utiles et ont reconnu qu'ils permettaient une participation plus efficace. Plusieurs personnes étaient toutefois d'avis que le Centre préconisait une approche trop juridique qui prolongeait indûment les contre-interrogatoires et forçait les intervenants à adopter un mode de présentation qui aurait mieux convenu à une procédure réglementaire et contradictoire. Les groupes d'intervenants, en tentant de damer le pion aux spécialistes de l'*Ontario Hydro* et aux experts juridiques, ont vu leur contribution réduite.

Conclusion

Les commissions d'enquête dont les travaux ont été analysés dans la présente Étude ont utilisé une gamme incroyable de techniques pour susciter un débat scientifique et obtenir la participation du public. Pourtant, il n'existe somme toute aucun moyen magique pour mener à bien une enquête. Les techniques qui réussissent dans une enquête échouent dans l'autre. Le contre-interrogatoire, les experts témoins, les colloques, les interrogateurs et les audiences, voilà des moyens valables si ceux qui s'en servent n'oublient pas leur portée et l'adaptation des techniques utilisées au genre d'information recherchée.

Cependant, il arrive souvent que le succès ou l'échec d'une commission dépende de son mandat, lequel englobe aussi bien les directives officielles qui la régissent que les modalités de son organisation. Le mandat donne une certaine orientation aux travaux et, du moins dans son interprétation, propose une voie aux commissaires.

La procédure la plus officielle peut donner lieu à une enquête qui satisfait ses participants ou à une enquête qui n'offre pas une évaluation scientifique solide; les méthodes les moins structurées peuvent engendrer soit des antagonismes, soit une excellente étude du dossier en question.

Par ailleurs, le mandat précise des attentes, trace des limites et ouvre des possibilités. Il indique, au moins de façon implicite, de qui relève l'enquête, les normes d'évaluation à utiliser, la place occupée par le public et la collectivité scientifique, de même que l'orientation générale à suivre. Un mandat trop vaste diminue la précision d'une enquête, et un mandat trop restreint fausse le processus d'évaluation. Ce sont les commissions au mandat bien défini, celles qui font preuve d'une grande souplesse dans leurs méthodes et leur façon d'atteindre leurs objectifs, qui semblent parvenir aux meilleurs résultats.

Actuellement, les groupes d'action s'emploient à défendre les intérêts des consommateurs auprès des tribunaux réglementaires et

des commissions d'enquête. Ce sont du moins les conclusions tirées de l'expérience étatsunienne, et elles supposent un soutien judiciaire pour étayer l'effort de ces groupes.

Aux États-Unis, ceux qui sont mécontents du processus réglementaire peuvent porter leur cause devant les tribunaux, afin d'obtenir l'annulation des décisions. Les règles de procédure qui régissent les audiences sont contenues dans la Loi sur les procédures administratives (*Administrative Procedures Act*). Les coûts financiers des litiges sont élevés, mais le nombre des personnes concernées et l'accès relativement facile au recours collectif rendent attrayantes les stratégies s'inspirant de procédures judiciaires.

Au Canada, les difficultés sont d'un tout autre ordre. Bien qu'on s'efforce d'avoir recours aux tribunaux, les procédures judiciaires sont encore au stade de l'élaboration. Le Canada n'a pas de loi sur les procédures administratives, et ce n'est que dernièrement qu'il a réussi à présenter un projet de loi restreint sur l'accès à l'information. Bien qu'en principe les droits en matière de procédures soient semblables dans les deux pays, il semble plus malaisé de garantir ces droits au Canada. Les motifs de recours collectif sont tels qu'il y est beaucoup plus malaisé de présenter une cause. Le rôle du pouvoir judiciaire est différent dans notre pays; dans la plupart des cas, les appels de décisions rendues par des organismes administratifs ne peuvent être interjetés que pour des motifs tels qu'un abus de compétence ou une erreur sur des questions juridiques de la part de ces derniers.

Certains prétendraient donc que notre processus judiciaire devrait être réformé et se rapprocher de celui de nos voisins du Sud, que les consommateurs devraient être sensibilisés par des moyens analogues et que des dispositions de recours judiciaire devraient être prises[4,5]. Ce point de vue mérite d'être étudié, mais il faudrait néanmoins faire preuve de prudence. Dans le contexte canadien, le recours à un processus de «supervision» pseudo-judiciaire, calqué sur la manière de procéder aux É.-U., ne serait pas sans problèmes. Nos groupes d'action sont plus restreints et même les groupes les plus efficaces ne peuvent bénéficier d'un appui suffisant de la population pour financer les grands recours devant les tribunaux. Le programme des organismes réglementaires mis en œuvre par l'Association canadienne des consommateurs est l'un des plus efficaces au pays et cet organisme bénéficie du soutien de ses nombreux membres. Ces derniers se rendent cependant compte que leurs cotisations ne réussiront jamais à assurer la mise en œuvre d'une stratégie complète allant des interventions en cours d'audience jusqu'aux actions intentées devant les tribunaux. Les difficultés financières actuelles obligent même les intéressés à reconsidérer l'importance de leur participation aux audiences. D'autres groupes d'action n'ont pas l'envergure de

l'Association canadienne des consommateurs, et ils sont beaucoup moins nombreux qu'aux États-Unis. Il est donc très difficile, dans ces conditions, d'intenter des actions en justice ayant quelques chances de succès.

XI. Les enquêtes et le processus juridique

Les enquêtes et la responsabilité

Il est généralement admis que les commissions d'enquête ne sont pas des instances judiciaires, car elles ne sont pas soumises aux règles de procédure et ne se fondent pas sur les critères juridiques de négligence et d'action dommageable. Ce fait ne se révèle exact que si l'on prend en considération la nature des «témoignages» examinés par une commission d'enquête. Celle-ci peut entendre n'importe quel type de témoignage, ou presque, car elle n'a pas à faire état des faits en cause, dans ses recommandations. En réalité, dans l'élaboration de celles-ci, elle peut s'élever au-dessus des faits décrits et évoqués lors du contre-interrogatoire. La commission d'enquête peut entendre tout citoyen, quelle que soit sa situation, et décider de ne pas lui faire prêter serment.

Cependant, les commissions d'enquête ne sont pas exemptes des contraintes judiciaires. Les informations fournies par les témoins peuvent dans certains cas être utilisées devant un tribunal. Il existe, en outre, des mécanismes plus ou moins officiels permettant aux avocats de se servir dans leurs plaidoiries de certaines déclarations faites devant une commission d'enquête. De surcroît, celles-ci peuvent donner lieu, subséquemment, à une enquête judiciaire. Les enquêtes sont donc en elles-mêmes des instruments de mise en œuvre du processsus juridique et sont souvent associées à l'action des tribunaux.

Certaines commissions d'enquête sont instituées précisément pour déterminer l'ampleur de l'action dommageable et le degré de responsabilité. D'autres, telles celles examinées dans la présente Étude, s'efforcent d'éviter la question de responsabilité et s'attaquent

à des problèmes que les tribunaux hésitent à envisager. Cependant, la commission d'enquête qui se penche sur une action accomplie ou sur une décision prise est toujours appelée, d'une certaine façon, à envisager les négligences ou les infractions éventuelles à la loi. Par conséquent, rares sont les commissions d'enquête qui peuvent éviter, au moins implicitement, la question de responsabilité.

Les témoins qui ont comparu devant les commissions Porter et Bayda pour rendre compte de leurs décisions en matière de développement de la filière électronucléaire ou de réglementation du secteur nucléaire étaient pleinement conscients des conséquences juridiques de leurs déclarations concernant les erreurs commises ou les retards apportés par leur entreprise ou ministère dans l'affaire en question. C'est peut-être l'enquête sur les conducteurs en aluminium qui montre le mieux comment la question de responsabilité intervient dans une enquête.

Aux États-Unis, l'étude de ce dossier avait abouti à l'institution d'un recours collectif par l'organisme chargé de mener l'enquête. En Ontario, c'est la question des responsabilités juridique et financière qui a été au cœur du débat. Il ne fait pas de doute que les conclusions de la Commission ontarienne d'enquête sur les conducteurs en aluminium pouvaient entraîner des poursuites judiciaires. Les recommandations des commissions d'enquête ne sont pas exécutoires par les tribunaux, de par la loi, mais les déclarations faites lors de cette Enquête par certains témoins pourraient ultérieurement être invoquées pour accuser les organismes intéressés de négligence, et les citer en justice.

Si de telles actions avaient été intentées par les tribunaux suite à l'Enquête sur les conducteurs en aluminium, elles auraient probablement porté sur les négligences commises par un ou plusieurs des organismes en cause. Ainsi, face à une telle accusation, l'*Ontario Hydro* aurait dû procéder à toutes les analyses nécessaires avant de se prononcer sur les aléas de l'utilisation des conducteurs en aluminium. L'existence d'une norme ou la mesure du comportement en fonction de celle-ci n'est pas habituellement considérée comme une garantie suffisante. Les normes en vigueur fournissent des lignes directrices aux entreprises concernées, mais elles ne les mettent pas entièrement à l'abri des poursuites judiciaires. Pour étudier la question de négligence, le tribunal peut faire le point des connaissances dans le domaine concerné et déterminer la nature des actions entreprises. Il peut appeler ses propres experts à témoigner ou bien utiliser l'évaluation effectuée par une commission d'enquête.

Il se peut bien que les conclusions initiales de l'*Ontario Hydro* concernant les dangers d'utilisation des conducteurs en aluminium n'aient pas été justes. Cependant, si cette compagnie d'électricité pouvait montrer au tribunal qu'elle avait pris toutes les précautions nécessaires en étudiant les résultats des recherches accomplies dans

ce domaine, en mettant en évidence les problèmes, en déterminant leur gravité et leur portée, et en s'efforçant d'y remédier, elle ne serait probablement *pas* taxée de négligence. Le danger de raccorder un conducteur en aluminium et un dispositif en cuivre ayant été abondamment démontré dans la littérature scientifique et technique, et l'*Ontario Hydro* ayant reçu des plaintes à ce sujet dès l'année 1972, cette compagnie d'électricité aurait dû préparer son dossier avec soin, même si un examen attentif eût peut-être montré qu'elle avait agi comme il se devait et avec diligence.

Les représentants de l'*Ontario Hydro*, de l'Association canadienne de normalisation, de l'Alcan et de l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada (le groupe d'intérêts représentant la branche de fabrication du matériel d'électricité) avaient donc les mains liées. *Reste à voir si*, plus libres, ils auraient présenté des témoignages différents. C'est la situation, et non la Commission, qui les a obligés à prévenir toute accusation de négligence en affirmant qu'ils avaient agi promptement en se basant sur des données recueillies avec grand soin.

Dans cette Enquête, on a bien pris garde d'éviter la question de responsabilité, malgré l'existence d'aspects juridiques. Comme le dira plus tard le commissaire:

> «Nous n'avions pas à déterminer qui étaient les responsables, ni ceux qui seraient appelés à indemniser les victimes; tout ce que nous voulions, c'était obtenir une impression générale».

Les porte-parole des entreprises étaient néanmoins très conscients des exigences de la situation. L'un deux fit observer: «Si nous n'avions pas été accompagnés d'un conseiller juridique, nous y aurions «laissé notre peau»; il fallait absolument se protéger». Un autre a affirmé que l'*Ontario Hydro* a été mêlée à l'Enquête «parce qu'on avait laissé entendre qu'elle n'avait pas bien fait son travail».

Dans ses recommandations, la Commission d'enquête sur les conducteurs en aluminium reconnut que l'*Ontario Hydro* ne s'était pas rendue coupable de négligence, et souligna les «mesures vigoureuses» prises par celle-ci dans cette affaire. La Commission conclut que les dangers d'utilisation des conducteurs en aluminium provenaient surtout de l'emploi de matériaux bon marché et des malfaçons dues à l'insouciance d'entrepreneurs qui s'étaient depuis retirés des affaires. Comme le disait un cadre de la Commission:

> «Les gens voulaient des maisons meilleur marché . . . ils ne se sont pas arrêtés au fait que l'aluminium n'a pas le même coefficient de dilatation que le cuivre . . . il fallait construire rapidement et au moindre coût . . . d'où les malfaçons».

Parmi les autres sources de problème, la Commission mentionna la surcharge des circuits, les installations des bricoleurs et l'émoi excessif de la population. Si le problème était attribuable à l'emploi de matériaux bon marché par les fabricants et à une mauvaise utilisa-

tion de l'installation électrique des maisons, les représentants des organismes ou entreprises ne pouvaient être accusés de négligence et on ne pouvait rien faire pour indemniser les citoyens dont les biens avaient été endommagés par le feu, ou pour apaiser leurs inquiétudes. Ainsi les membres du public qui firent des interventions avaient-ils certaines raisons de considérer le rapport final de la Commission comme entaché de partialité à l'égard de l'*Ontario Hydro*.

Les témoignages des porte-parole du public et des organismes ou entreprises étaient donc biaisés au départ, et tous les efforts des commissaires pour y remédier n'y pouvaient rien. Les porte-parole des organismes ou entreprises, qui le savaient bien, se faisaient habituellement représenter par un conseiller juridique lors de l'examen de questions controversées, notamment en matière de négligence. Bien qu'ils n'eussent pas, de par la loi, à répondre des déclarations qu'ils faisaient devant une commission, les porte-parole du public s'exposaient toutefois à certains risques. Ainsi la crédibilité du citoyen exhibant une prise de courant carbonisée était-elle mise en question par les participants à l'enquête publique.

Les porte-parole des organismes ou entreprises ont très peu de latitude lorsqu'ils témoignent devant les commissions d'enquête, car ils n'expriment pas alors des vues personnelles. En revanche, seul l'attachement des porte-parole des groupes d'action aux règles de conduite observées par ceux-ci les empêche de se laisser influencer par les nouvelles informations fournies. Quant aux membres du grand public, ils sont disposés à prendre en compte les éléments nouveaux apportés.

En pareil cas, le handicap fondamental dont souffrent certaines catégories de participants amène les groupes d'action à considérer que les commissions d'enquête se laissent gagner par la dissension existant dans le public, et font preuve de scepticisme à l'égard du processus d'investigation. Si celui-ci est présenté au public comme un nouveau mode de planification ou comme un effort de sensibilisation de la population, les intervenants ont raison de croire qu'ils sont *les seuls* à porter ce fardeau. Si les conclusions des commissions d'enquête négligent de souligner, au besoin, les erreurs ou négligences des organismes ou entreprises en cause, les porte-parole des groupes d'action sont justifiés de qualifier le processus d'enquête de «trompe-l'œil».

Comme le disait un participant à l'Enquête Porter: «Personne ne s'attend à ce que les conclusions d'une enquête conduisent l'EACL à changer d'idée au sujet de l'opportunité d'implanter des centrales électronucléaires; c'est nous qui devons adopter son point de vue».

L'utilisation des éléments de preuve par les commissions d'enquête

Comme les tribunaux, les commissions d'enquête se fondent sur les éléments de preuve apportés. Cependant, la nature de ces éléments

probants et la façon d'en faire état dans le raport final diffèrent considérablement dans les deux cas. Mentionnons certaines particularités d'utilisation des éléments de preuve par les commissions d'enquête:

- Celles-ci ne peuvent s'appuyer sur l'existence de stipulations officielles concernant la communication de l'information, bien que le droit commun indique certaines formalités à suivre à cet égard. De façon générale, l'information n'est pas mise à la disposition du public, même lorsque les commissions s'efforcent d'assurer la participation la plus éclairée possible, car il n'existe aucun mécanisme officiel de diffusion ou de vérification des données.
- Les commissions d'enquête ne disposent pas de lignes directrices concernant la place que doit occuper l'information recueillie dans l'élaboration des recommandations. Ce problème est dû en partie au degré élevé d'incertitude scientifique des données en question, et au caractère hypothétique de bien des thèses scientifiques. De surcroît, les commissions d'enquête sont habituellement créées pour répondre à des besoins bien précis, et les cadres techniques de ces organismes n'ont pas l'habitude des témoignages présentés de cette façon. C'est pourquoi les commissions utilisent souvent les témoignages recueillis d'une manière qui est considérée comme incorrecte, même si elles ont pris soin de bien examiner les faits en cause.
- L'information fournie aux commissions d'enquête l'est sous forme écrite ou orale: témoignages, recherches internes, rapports et entrevues. Or, on ne se préoccupe guère de bien intégrer les données provenant d'une source à celles tirées d'une autre. Lorsque la commission d'enquête accorde une place importante aux audiences, elle risque de laisser dans l'ombre certaines des données scientifiques les plus importantes contenues dans les écrits. Dans ces conditions, il se peut que les audiences ocupent la place d'honneur, le mode de présentation des informations l'emportant sur les réalités sous-jacentes. Par contre, les données peuvent figurer dans des rapports qui ne feront jamais l'objet d'un débat public. (Les parties en présence dans une audience ne sont pas habilitées à se transmettre l'information qu'elles possèdent). Lorsque le rapport de la commission d'enquête donne un grand poids à ces «documents probants», les participants (du public) estiment qu'ils n'ont pas obtenu un traitement équitable.

Plusieurs décisions judiciaires rendues récemment ont fixé des limites aux commissions d'enquête en matière d'utilisation des témoignages. Celle-ci dépend néanmoins beaucoup de la compréhension et du bon vouloir des commissaires.

Il existe dans le secteur judiciaire des traditions assurant le déroulement correct de la procédure. Par contre, les commissions

d'enquête dépendent de l'aptitude des commissaires à veiller à la bonne marche des opérations. Dans un tribunal, la régularité de la procédure suppose les conditions suivantes: établissement d'un ordre de comparution, préavis suffisant, présentation correcte des témoignages et fidélité des comptes rendus. Dans une commission d'enquête, cette régularité est surtout une question de point de vue, bien que certaines autorités administratives prescrivent des moyens pour l'assurer.

Cependant, le financement des interventions, la divulgation complète de l'information et la rédaction soigneuse d'un compte rendu écrit aisément accessible au public concourent sans conteste à la régularité d'une enquête. Voyons maintenant les aspects jugés «injustes» par les intervenants:

a) Seuls certains participants sont interviewés avant la présentation de leurs exposés, et on dissuade parfois les gens de présenter des témoignages.

b) Certaines commissions d'enquête s'en remettent aux protagonistes des projets ou aux organismes et entreprises en vue, qui ne sont pas dès lors aisément accessibles.

c) On ajoute davantage foi aux propos de certains représentants d'organismes ou entreprises en vue qu'à ceux des porte-parole du grand public.

d) Certaines commissions d'enquête établissent leur programme en tenant compte de la volonté implicite de l'Administration qui les a instituées, afin de «justifier» certaines politiques ou mesures déjà adoptées.

e) Quelques commissions d'enquête semblent favoriser certains groupes d'action ou ne disposent pas de critères objectifs pour évaluer l'information présentée.

f) Certaines commissions d'enquête montrent parfois de l'impatience à l'égard des intervenants, notamment ceux qui font preuve d'une émotivité excessive ou de frivolité.

Il ne suffit pas à une commission d'enquête de s'engager à veiller à la bonne marche des opérations, ni d'énoncer des règles de conduite bien définies, pour recueillir l'approbation du public ou des groupes concernés.

Il est normal que les adversaires des recommandations d'une commission d'enquête soient plus enclins à les critiquer que leurs partisans. La conviction qu'une enquête s'est déroulée régulièrement semble à un certain degré influencée par les positions des intervenants. Certains d'entre eux peuvent, comme cela s'est produit dans l'Enquête Porter, s'opposer vivement aux conclusions d'une commission d'enquête, mais juger qu'elle a procédé correctement.

L'utilisation de méthodes judiciaires par les commissions d'enquête

Face à la confusion qui entoure les rapports entre les tribunaux et les commissions d'enquête, plusieurs d'entre elles ont choisi d'envisager les questions des éléments de preuve et de la responsabilité à la manière juridique, selon le critère d'équité. Paradoxalement, ce sont ces enquêtes qui ont suscité les critiques les plus vives de la part du public. Deux d'entre elles, la Commission Bayda et la Commission d'enquête sur les conducteurs en aluminium, ont été vivement prises à partie par les participants, bien qu'ils ne partageassent pas les mêmes vues concernant les autres questions débattues. La Commission Porter, qui a souvent conclu dans le même sens que la Commission Bayda, a pourtant reçu un accueil beaucoup plus favorable.

Pour mettre en relief les problèmes que pose l'utilisation des méthodes judiciaires, comparons les enquêtes Le Dain et Bayda. Les deux commissions affrontaient des situations qui exigeaient une évaluation scientifique et au sujet desquelles il existait une documentation abondante, quoique parfois inadéquate. La controverse publique autour des deux questions en jeu était très vive, et les deux commissions se voyaient pressées de faire des recommandations aisées à traduire en décisions politiques, et acceptables par l'électorat. L'une et l'autre s'étayaient sur un mouvement social. Dans l'Enquête Le Dain, c'était la révolte des jeunes. Dans l'Enquête Bayda, ce mouvement était issu d'une vision particulière de la société ménagère de ses ressources, et d'une nouvelle prise de conscience des impératifs écologiques. Les questions envisagées dans les deux cas avaient une importance sociale considérable, et chaque commission était dirigée par une personne compréhensive et possédant une formation juridique. Or, tandis que l'Enquête Le Dain n'a pas été critiquée pour l'irrégularité des méthodes employées, on a fait ce reproche à la Commission Bayda.

Comme nous l'avons mentionné dans un autre chapitre, la Commission Le Dain a basé ses travaux sur les données scientifiques disponibles et a fait de l'Enquête un vaste programme de recherche utilisant les audiences publiques pour le recueil des données. Les intervenants pouvaient employer la formule convenant le mieux à leurs besoins, de sorte que les informations fournies n'étaient pas considérées comme des éléments de preuve au sens strict. La Commission Le Dain, qui disposait d'une importante équipe de chercheurs, a fait réaliser un grand nombre de travaux spécialisés.

Quant à la Commission Bayda, elle a utilisé une méthode judiciaire, les exposés présentés étant considérés comme des témoignages proprement dits et analysés systématiquement dans le rapport final. Le nombre de chercheurs affectés à la Commission était très réduit, et les interventions servirent à mettre en lumière les faits en cause,

en particulier leurs conséquences éventuelles, et à évaluer la crédibilité des témoins, bien qu'on n'ait pas, lors des audiences locales, suivi de règles strictes ni contre-interrogé les témoins.

Il convient de rapporter certaines remarques faites par des participants à l'Enquête Bayda, car elles montrent pourquoi celle-ci a donné lieu à des critiques:

«Il est ridicule de confier l'étude d'une question morale et éthique à un mécanisme d'enquête parajudiciaire dirigé par un juge (M. Bayda). À mon sens, il importe peu que l'Enquête soit menée en suivant des règles strictes. Si les gens la considèrent comme une tribune publique où ils peuvent faire connaître leurs vues à des personnes qui en tiendront compte, cela suffit».

«Je ne m'attends pas à ce que les partis politiques soient unanimes sur toute la ligne, mais la Commission a considéré tous les intervenants comme opposés à l'expansion de l'exploitation des gisements uranifères. J'estime que les adversaires d'une action peuvent avoir différentes raisons de s'y opposer».

«La plupart des données ont été fournies par les protagonistes du projet. Le public n'y comprenait pas grand-chose, pas plus que les commissaires d'ailleurs. Ils n'ont pas tenu compte des critiques, s'en tenant exclusivement au rapport Rasmussen [une étude comparative des risques]».

«La commission d'enquête ne doit pas procéder à la façon d'un tribunal. Il est parfois utile de faire appel à l'appareil judiciaire, mais ce n'est pas une façon de connaître ce qui se passe dans la collectivité».

«Les juristes, et la plupart des commissaires en chef le sont, ne comprennent pas que l'on puisse ignorer certaines choses. Ils ne peuvent pas saisir ce qu'on dit, car leurs schèmes de pensée et d'expression sont figés. Que l'on s'en écarte et ils ne suivent plus».

La Commission Bayda ne s'était pas fixé pour objectif de «comprendre» le mode de vie des habitants de la région. Elle voulait tout simplement formuler une série de recommandations acceptables à l'Administration. Le rejet des recommandations de la Commission Le Dain a, d'une certaine façon, raffermi la Commission Bayda dans son intention.

L'utilisation de normes juridiques suppose l'établissement de critères d'évaluation de l'information fournie. Dans l'appareil judiciaire, ces critères peuvent être vagues: ainsi estimera-t-on qu'un acte est correct s'il est conforme à l'idée que s'en fait une personne raisonnable. Cependant, le juge n'a pas toute liberté dans l'application des règles de la preuve, même en droit civil. Dans les commissions d'enquête, il n'existe pas de tels précédents, ni de tradition ou protection de l'appareil judiciaire. Compte tenu de ce fait, la commission d'enquête qui procède de manière juridique s'efforcera souvent de définir ses propres critères pour en arriver à une décision. Dans

l'Enquête Bayda, on a utilisé des critères du type «bon sens». Cependant, ce qui semble pour certains relever du simple bon sens peut être qualifié de négligence par d'autres. La définition des critères à utiliser en pareil cas pose donc bien des problèmes.

Plus important encore, l'utilisation de méthodes judiciaires *occasionne nécessairement* une nette séparation entre les parties en présence. Comme l'a affirmé le juge Bayda, ce phénomène était peut-être attribuable à la nature de la question envisagée. Quoiqu'il en soit, l'Enquête aurait pu être l'occasion d'un rapprochement des parties et amener les partisans inconditionnels des différentes thèses à faire preuve d'ouverture d'esprit en envisagent tout un éventail de méthodes et d'options. C'est ce qu'a fait la Commission Le Dain.

Dans l'Enquête Bayda, l'opposition nette entre les parties en présence découlait du mode de déroulement de l'Enquête elle-même. Les différents groupes étaient en effet classés au départ en partisans ou adversaires du développement de la filière électronucléaire. Les experts appelés à témoigner furent choisis en fonction de leur appartenance à l'un ou l'autre camp. Au cours de la cinquième phase de l'Enquête, on demanda aux groupes, pour faciliter «le débat», de se ranger sous la même bannière de manière à représenter clairement l'une ou l'autre option. Le rapport de la Commission consista en une évalution des informations fournies par les deux parties, et la Commission soutint tout au long de l'Enquête qu'il n'existait au fond que deux options. L'Enquête Bayda a donc été présentée comme un mécanisme d'examen du choix à faire entre ces deux options.

Or, ceux qui ont comparu devant la Commission ne voyaient pas la question sous cet angle. Lors des entrevues accordées dans le cadre de la présente Étude, ils ont souligné les fortes divergences de vues existant entre eux, le manque de concertation ou de stratégie commune des différents groupes, la diversité des opinions affichées par les experts qui auraient pu être appelés à déposer devant la Commission, et l'éventail des options qui auraient pu être envisagées. Ils estimaient que la Commission avait restreint indûment son champ d'investigation, non seulement en matière de développement de la filière électronucléaire, mais aussi sur les plans de l'essor du Nord canadien et de l'approvisionnement énergétique.

Ainsi les témoins mentionnèrent-ils que le dossier du Nord n'avait été envisagé qu'en termes de choix entre l'industrialisation et le maintien du mode de vie traditionnel. Tout le monde reconnaissant que celui-ci avait été à jamais perturbé, la Commission Bayda prit pour acquis qu'il ne restait aux Nord-Canadiens qu'à décider du moment propre à la mise en route de l'industrialisation, et de sa cadence de mise en œuvre:

> «Les coûts sociaux de l'exploitation d'une mine ou d'un atelier de traitement du minerai uranifère ne constituent qu'un aspect de l'industrialisation, de la modernisation et de la technicisation,

de la société. Il ne s'agit pas de soustraire le Nord canadien à ce phénomène; ce serait manquer de réalisme. Il faut se rendre compte que toutes les régions du Canada seront inévitablement atteintes par les nouvelles techniques, dont la mise en œuvre engendre le développement industriel sous toutes ses formes, même les plus subtiles. Les motoneiges et les moteurs hors-bord sont maintenant utilisés couramment dans le Nord, tout comme la télévision et le Coca Cola. Or, les Nord-Canadiens semblent actuellement ne subir que les inconvénients des deux situations. D'une part, leur mode de vie traditionel a été à ce point perturbé qu'ils s'inquiètent de sa préservation. D'autre part, un grand nombre d'entre eux doivent se contenter des miettes issues du progrès industriel. Il est absurde de penser que les Nord-Canadiens puissent accepter cette situation. Il était inévitable qu'ils fassent un choix entre le maintien de leur mode de vie traditionnel et le modernisme. Les audiences que la Commission a tenues dans le Nord et les nombreux contacts qu'elle a eus avec les Nord-Canadiens l'ont persuadée que la voie est tracée. Les habitants du Nord l'ont-ils fait eux-mêmes ou l'a-t-on fait à leur place, ou les deux à la fois, peu importe! Il apparaît clairement que les Nord-Canadiens ont opté pour un mode de vie reposant sur l'emploi des techniques nouvelles, le modernisme et l'industrialisation»[1].

Or certaines des entrevues que nous avons menées et l'accueil réservé aux conclusions de la Commission montrent nettement que tous les Nord-Canadiens n'envisagent pas l'avenir de cette façon.

Dans l'analyse des travaux d'Amory Lovins, effectuée dans un chapitre subséquent du Rapport Bayda, on observe la même tendance à la simplification. La croissance industrielle moderne est opposée au mouvement du retour à la Nature. Selon les auteurs du Rapport[2], les actions qui seront prises devront tenir compte des aspirations des partisans du retour à la Nature qui sont forcés de se plier aux exigences du modernisme. Il importe de rappeler que bien des intervenants intéressés par la théorie d'A. Lovins n'ont pas envisagé la question comme comportant une seule alternative: l'industrialisation, donc le développement de la filière électronucléaire, ou le retour à une vie plus naturelle.

Voici, en résumé, les effets de cette simplification outrancière:

- Tout en clarifiant la question à l'étude, elle masque sa complexité;
- elle permet de bien cerner les différents points de vue, mais exige parfois des associations qui dissimulent les divergences d'opinion des groupes d'action;
- elle permet de trancher aisément la question et, dans la mesure où une décision nette s'impose, confère de la crédibilité au processus d'enquête. Par contre, les conditions de mise en œuvre

des recommandations et le caractère aléatoire de l'information fournies ont tendance à être laissés dans l'ombre ou relégués au second plan;

- plutôt qu'un débat ouvert, elle suscite la mise en place d'une procédure contradictoire. Partisans et adversaires du progrès durcissent leurs positions, et les attitudes se figent, les jeunes, généralement idéalistes, s'opposant aux personnes ou organismes en place.

Il convient de s'arrêter à ce dernier point: la motivation des intervenants. La Commission Bayda a fait preuve à l'égard de certains participants d'un «scepticisme de bon ton». Les cadres techniques de l'Enquête se sont bien rendu compte, lors des audiences tenues dans le sud de la Saskatchewan, que l'opinion publique avait été manipulée, non pas parce que tous les participants, y compris le promoteur du projet, avaient été incités à concerter leurs efforts, mais parce qu'on avait suggéré l'existence d'une opposition plus forte qu'elle ne l'était en réalité.

La Commission était fermement convaincue qu'il lui appartenait d'analyser la motivation des participants. Elle estimait qu'elle devait déterminer les segments de la population qu'ils représentaient. Comme on pouvait s'y attendre, les groupes qui ont fait des interventions ont, non seulement considéré les jugements portés comme faux, mais ils se sont aussi offusqués du *comportement* même de la Commission.

Pour bien des porte-parole des groupes d'action, le fait de porter un jugement sur la qualité des participants équivalait à tracer leur portrait-robot. Citons à ce propos un passage du Rapport de la Commission:

> «Quels sont les adversaires et les partisans du développement de la filière électronucléaire? Parmi les premiers, mentionnons certains scientifiques, autres qu'atomistes, de réputation internationale et certains groupements tels que sectes religieuses et associations créées spécialement pour freiner la dissémination des armes nucléaires. Nous ne connaissons pas la composition de ces groupes à l'œuvre à l'extérieur de la Saskatchewan. Dans la province, l'adversaire-type témoignant lors des audiences officielles de la Commission ou de celles tenues dans différentes localités du Sud a moins de 30 ans, est frais émoulu d'une université, s'exprime aisément, est intelligent, sincère et idéaliste, milite au sein d'un parti politique et œuvre à l'amélioration de la condition humaine. Certes, les opposants ne possèdent pas tous l'ensemble de ces caractéristiques, et même certains n'ont guère de ressemblance avec ce portrait-robot, mais c'est l'exception.
>
> Quant aux partisans, ce sont en majorité de grands atomistes de renommée mondiale ou des spécialistes d'autres disciplines.

Nous ne connaissons pas les traits marquants du partisan-type œuvrant à l'extérieur de la province. Pour ce qui est de la Saskatchewan, si l'on en juge par les personnes qui ont déposé devant la Commission lors des audiences locales tenues dans le Sud, les partisans, qui étaient en minorité, étaient plus âgés que les adversaires, semblaient avoir fait leur marque dans leurs disciplines respectives, et se reconnaissaient à leur esprit pratique. Il faut aussi compter parmi les partisans du développement de la filière électronucléaire les spécialistes qui œuvrent dans les diverses branches de ce secteur, au niveau privé ou public»[3].

La Commission estimait non seulement qu'elle était justifiée de porter de tels jugements, mais que ceux-ci étaient indispensables pour évaluer l'information fournie par les participants. Dans un procès, cette façon de faire est valable, car le jugement prononcé est fondé en partie sur les traits particuliers, le comportement et les antécédents de l'accusé, qui sont décrits dans l'énoncé de la sentence. Mais ce type de jugement convient moins bien aux enquêtes publiques. Les participants à l'Enquête Bayda estimaient que le portrait qu'on avait tracé d'eux était, non seulement inexact, mais témoignait de préjugés à leur égard. Les adversaires du développement de la filière électronucléaire étant présentés comme de «jeunes idéalistes», disaient-ils, et ses partisans comme des «personnes d'expérience versées en la matière», quelle conclusion devait-on tirer? Pour l'évaluation du fait scientifique, la valeur de la méthodologie importe plus que la crédibilité du témoin, car les personnes de moralité douteuse, tranchantes, idéalistes ou manquant de maturité peuvent aussi soulever des questions dignes d'attention. On est tenté de se demander ce qui serait arrivé si le Rapport Le Dain avait été rédigé à la manière du Rapport Bayda.

Les porte-parole des groupes d'action étaient aussi convaincus qu'en portant ses jugements, la Commission avait banalisé l'argumentation présentée lors des audiences. Ainsi le Rapport Bayda déclare-t-il que:

«Le grand tort d'Amory Lovins est de transposer tel quel le contexte étatsunien. Même si l'on n'applique sa théorie qu'aux États-Unis, elle comporte de graves déficiences, car il a omis de tenir compte des disparités sociales et économiques entre les différentes régions de son pays d'origine. Il a, en outre, affirmé que la «puissance installée actuelle» était suffisante pour satisfaire tous les besoins futurs en électricité, et que l'année 1960 pouvait être considérée comme une année typique de gaspillage énergétique. Il estime que la population accepte volontiers de ménager les ressources dont elle dispose. Pourtant, les historiens ne recueillent guere d'exemples d'austérité collective volontaire. L'histoire récente montre que les habitants d'un pays n'acceptent

une législation limitant leur consommation de biens courants, et non pas essentiels, que pour une courte période et face à une urgence nationale.

Sa thèse repose aussi sur l'idée selon laquelle la complexité de la vie moderne est la cause de tous les maux. Dans son modèle d'approvisionnement énergétique, il utilise les moyennes nationales sans tenir compte de la plus ou moins grande abondance des ressources naturelles et humaines dont disposent les diverses régions des États-Unis. Puis il soutient que les hommes devraient revenir au mode de vie simple des collectivités villageoises.

A. Lovins fait preuve de dogmatisme lorsqu'il affirme que la vie serait meilleure dans une société qui aurait banni l'énergie nucléaire»[4].

Défenseur acharné des énergies douces, A. Lovins n'aurait certes pas aimé être taxé de «dogmatisme», et même il n'aurait probablement pas reconnu son analyse dans l'abrégé qu'en donne le Rapport Bayda. En portant des jugements sur les arguments invoqués par les porte-parole des groupes d'action, la Commission a perdu de vue le fondement et le cheminement de l'analyse effectuée. Ce sont de tels facteurs qui ont amené bien des groupes d'action à épouser la thèse d'Amory Lovins.

L'utilisation de la procédure contradictoire, dans une enquête, est une méthode différente de celles qui consistent à départager les camps en présence et à suivre un processus judiciaire. Les thèses soutenues peuvent être nombreuses, les tenants de chacune envisageant différents aspects d'une question, et il existe plusieurs façons de mettre en œuvre une procédure contradictoire lors d'une enquête. Les contre-interrogatoires menés lors des audiences en constituent une, mais il y a aussi la tenue de débats en bonne et due forme, ou de tables rondes réunissant des experts représentant les différentes tendances, et bien d'autres encore.

Contrairement au processus judiciaire, la procédure contradictoire offre des avantages indéniables aux commissions d'enquête: elle met en évidence l'ampleur et la nature des intérêts en jeu, d'importantes masses de données qui auraient pu passer inaperçues et l'incompatibilité de certaines informations. Les témoins ont ainsi la possibilité de préciser leurs positions, ce qui permet aux commissions d'enquête de mieux informer le public.

Le recours à la procédure contradictoire peut parfois se révéler inévitable, notamment lorsque la question à l'étude est l'objet d'une controverse publique ou lorsqu'il y a conflit d'intérêts. Rappelons que si les médias suivent l'enquête de près, ils présenteront probablement son déroulement comme une procédure contradictoire.

Plusieurs des commissions d'enquête dont les activités ont été examinées dans la présente Étude se sont efforcées d'éviter toute procédure contradictoire, sous prétexte que celle-ci confère au dossier à l'étude une dimension formaliste, et favorise les antagonismes. Si cette façon de faire a facilité les compromis, aidé à l'élaboration des solutions et contribué à alimenter le débat, on ne peut que s'en réjouir. Mais si elle a entraîné une occultation des intérêts et des informations en cause, on peut affirmer que le souci d'échapper au conflit inhérent à ce type d'approche a produit le contraire de l'effet désiré.

Conclusion

Le juge Le Dain a bien cerné la dimension juridique des enquêtes. «Celles-ci, a-t-il affirmé lors d'une entrevue, constituent un astucieux mélange de procédés législatifs et déclaratoires». Selon lui, le public s'attend généralement à ce qu'une commission d'enquête procède par déclaration, c'est-à-dire à la manière d'un magistrat portant des jugements moraux, alors que les autorités publiques considèrent ces mécanismes comme des prolongements de l'appareil législatif.

Selon le juge Le Dain, l'action déclaratoire est nécessaire, mais non pas en raison des décisions qui s'imposent. En fait, les commissions d'enquête pourraient, même s'il n'y avait guère matière à déclaration, adopter une telle méthode pour assurer la fiabilité du processus, encourager les gens à faire preuve de franchise dans leurs témoignages, et montrer que la méthode employée est «équitable» et l'évaluation finale «valable». Par contre, l'action législative exige d'une commission d'enquête qu'elle ne se contente pas d'accorder un traitement équitable aux personnes ou groupes concernés, mais qu'elle s'efforce d'effectuer une évaluation complète par l'examen de questions qui ne sont pas forcément évoquées lors du déroulement normal de l'enquête.

Si le processus déclaratoire fournit un cadre d'évaluation, l'action législative fait en sorte que celui-ci convienne à la tâche à remplir. Il est malaisé de combiner ces deux actions, car la commission d'enquête joue alors en partie le rôle d'un tribunal et en partie celui d'une assemblée législative, et est incapable de satisfaire aux exigences de l'une comme de l'autre. La commission d'enquête qui n'exerce pas d'activité déclaratoire, d'ajouter le juge Le Dain, est trop sensible aux pressions politiques. Par contre, si elle remplit une telle fonction, elle sera sans doute dans l'obligation de trancher la question à l'étude à la manière d'un tribunal, sacrifiant l'effort d'imagination nécessaire à l'élaboration de recommandations générales pertinentes et de longue portée. La difficulté de concilier ces deux façons de procéder peut certes causer des problèmes aux commissaires, mais l'absence d'effort en ce sens pourrait être tout aussi dommageable, car elle empêcherait la commission de trouver une solution valable

au problème envisagé et, partant, d'apporter une réponse valable au public.

À mesure que les enquêtes trouveront place dans le processus d'analyse des prospectives d'environnement, les commissions responsables définiront des méthodes et préciseront des modalités de fonctionnement mieux adaptées à la tâche à remplir. La multiplication des litiges portés en justice par des groupes de participants mécontents aura certes une influence sur la façon dont les commissions d'enquête aborderont les questions de la preuve et de la régularité du processus suivi dans le cadre d'une investigation vaste et approfondie.

XII. Les enquêtes et l'action publique

Les commissions d'enquête et les autres mécanismes d'élaboration des politiques

La nature propre du processus d'enquête n'a jamais été établie. Qu'il s'agisse de commissions d'enquête, d'organismes réglementaires, de comités ministériels de coordination, de comités parlementaires ou d'organismes consultatifs, les fonctions diffèrent peu. Les stipulations des diverses lois canadiennes sur les enquêtes sont presque muettes concernant les dispositions et les procédures requises par de nombreuses compétences pour mener à bien leur mandat. De nombreuses enquêtes, notamment celles qui suivent le processus de prospective d'environnement,ne reçoivent pas de mandat officiel, mais les objectifs qu'elles poursuivent respectent toutefois le déroulement habituel des enquêtes.

On a beaucoup discuté récemment des avantages du comité parlementaire par rapport à l'enquête[1]. Les comités parlementaires ont la réputation d'être plus adaptables[2,3,4]; les commissions d'enquête, pour leur part, apportent des idées neuves[5]. Les différences entre ces deux types d'organisme sautent aux yeux: contrairement aux commissions d'enquête, les comités parlementaires ont rarement le personnel ou les ressources voulues pour mener une évaluation scientifique; ils sont également soumis au processus politique dont dépend l'approbation de leurs recommandations. Les commissions d'enquête sont considérées comme des mécanismes indépendants, tandis que les comités parlementaires recrutent leurs membres, d'ordinaire, sur une base proportionnelle, à même les partis qui composent le corps législatif. Pourtant, un examen attentif des différences entre les commissions d'enquête et les comités montre qu'elles sont ténues.

Les comités parlementaires relèvent directement du Parlement et sont en général prêts à faire les compromis politiques nécessaires pour éviter un débat législatif trop long. Les enquêtes donnent, elles aussi, lieu à des compromis. C'est peut-être lorsque la question est la plus controversée qu'elle a le plus de chance d'être élucidée, grâce à l'élaboration d'un mécanisme d'enquête auquel le public participera activement.

Le mandat de la commission d'enquête comporte des obligations bien précises. Celle-ci relève du gouvernement, et ses recommandations font l'objet d'une étude avant d'être mises en œuvre. Le caractère imprévisible des enquêtes, et les compromis qu'elles favorisent, sont neutralisés par l'intégration éventuelle de ces «compromis» dans des processus politiques bien établis.

Certains comités parlementaires sont créés à des fins de recherche tandis que certaines commissions d'enquête tentent simplement de remuer l'opinion publique. Les commissions d'enquête ont des approches aussi différentes que celles des comités; elles peuvent décider de tenir ou non des audiences publiques, d'interroger des experts; elles peuvent faire procéder à des recherches ou encourager la participation du public. La nature des travaux ainsi que les délais impartis et les pouvoirs accordés à un organisme pour les mener à bien pèsent beaucoup plus lourd dans la balance que la manière de procéder.

Les différences qui existent entre les organismes réglementaires et les commissions d'enquête sont beaucoup plus marquées. Théoriquement, ils peuvent tous deux traiter des mêmes questions et étudier les demandes de permis en tenant compte des considérations sociales, économiques et techniques. Les deux peuvent tenir des audiences pour examiner les éléments de preuve, mais leurs méthodes présentent une grande diversité. Certains organismes, à l'instar des commissions d'enquête, se contentent de formuler des recommandations et ne détiennent aucun pouvoir de décision. Certaines commissions d'enquête peuvent être «à la merci des entreprises»: c'est souvent le cas des organismes réglementaires. Ces deux types d'organismes peuvent interpréter leur mandat de façon étroite ou large.

Pourtant, il y a des différences importantes entre les deux. On parle souvent, dans l'évaluation de produits, d'une différence entre les normes de construction et les normes de comportement. Les normes de construction fixent la qualité minimale ou les particularités de chacun des éléments participant à la mise au point d'un produit ou incorporés dans le produit fini. Les autres normes s'appliquent au comportement du produit aux différents stades de sa construction et de son utilisation.

La question des normes de construction et de comportement concerne directement l'évaluation d'un produit important et l'étude qui

précède sa mise au point; entrent également en ligne de compte l'impact des divers règlements, organismes réglementaires et commissions d'enquête. Dans la plupart des enquêtes, le processus d'évaluation accorde une attention particulière aux normes qu'il faut atteindre pour que la mise en marché soit jugée rentable. Ces normes s'apparentent aux normes de construction en ce sens qu'elles sont fixées d'avance et qu'elles intéressent certains aspects de la conception et de la fabrication. La commission d'enquête, qui effectue l'étude spéciale d'une entreprise à réaliser, *ne peut que* fixer des normes de construction.

Cependant, la conception de tout grand projet se modifie en cours de réalisation; le matériel de fabrication, l'étape de conception et le déroulement des opérations traduisent la progression du processus de construction et de réalisation. La commission d'enquête fonctionne en prenant pour acquis que les conditions établies n'imposeront pas de changements significatifs aux étapes de conception ou de fabrication, changements qui modifieraient l'évaluation première.

En ce qui a trait aux normes, l'organisme réglementaire n'a pas la même latitude que la commission d'enquête. Le premier peut, en théorie sinon en pratique, surveiller le développement d'un projet tout au cours de la phase d'aménagement et, de ce fait, tenir compte des facteurs qui pourraient modifier la suite de l'évaluation. Il est rare qu'on doive interrompre un projet, mais une évaluation constante, en faisant ressortir de nouveaux facteurs, donne lieu à certains changements. Dans le même ordre d'idées, et bien que chaque projet suive un développement particulier, l'organisme réglementaire peut se servir des connaissances acquises ailleurs pour l'évaluation d'un autre projet.

Les organismes réglementaires ont donc, en théorie, le pouvoir de mettre en application les normes de comportement. Ils peuvent habituellement accorder des permis, préciser et surveiller le déroulement des travaux et faire respecter les règlements. Ils peuvent également faire appel à l'expérience acquise lors de décisions du même genre, même s'ils se basent rarement sur les précédents lorsqu'ils octroient des permis. Ces organismes détiennent un pouvoir restreint, mais néanmoins réel, d'élaboration de politiques, du moins dans le cadre de leur mandat législatif, par le biais de règlements et de décisions. Ainsi, de prime abord, cette «nouveauté d'approche» des commissions d'enquête est neutralisée par les atouts précieux dont disposent les organismes réglementaires.

Il s'en trouve très peu pour prétendre aujourd'hui que ces organismes représentent le meilleur mécanisme d'évaluation. Cette opinion résulte, en partie, de la nature de la réglementation, que ce soit au pays ou à l'échelle mondiale. Le terme «réglementation» évoque une série de postulats quant à la façon de concilier l'intérêt public et l'expansion des entreprises.

Les participants à l'Enquête sur les conducteurs en aluminium, par exemple, n'étaient pas différents des autres citoyens. Avant cette Enquête, ils n'avaient aucune expérience particulière des organismes réglementaires, surtout ceux du genre de l'*Ontario Hydro*, mais ils en escomptaient beaucoup. Si leurs attentes étaient déçues, ils considéraient que les organismes réglementaires représentés avaient fait preuve de négligence. Les intervenants croyaient, entre autres, que la réglementation agissait comme un mécanisme de supervision de l'État sur les activités des entreprises. Selon eux, les organismes réglementaires ne devraient jamais manifester de favoritisme et devraient prendre en considération les intérêts des requérants. Selon ces intervenants, la réglementation devrait servir l'«intérêt public», expression qui, pour eux, signifiait fournir au public une protection maximale. Les organismes réglementaires faisaient figure de mandataires du public ou de représentants des citoyens dans le monde des affaires. Les intervenants qui représentaient le public lors des enquêtes n'étaient toutefois pas naïfs et savaient que ces organismes ne tenaient pas toujours ce rôle; ils prétendaient néanmoins qu'une pression suffisante de la part du public et de la commission d'enquête forcerait ces organismes à s'orienter davantage dans cette direction.

En fait, les organismes réglementaires canadiens sont loin de jouer ce rôle. Premièrement, même s'ils exercent une certaine supervision, la réglementation reste dans une large mesure une affaire de coopération. Ces organismes consultent régulièrement leurs publics, qui comprennent parfois des groupes d'action représentant le public ou les consommateurs, tant de manière officieuse qu'officielle. Ceux qui représentent l'«intérêt public» et ceux qui représentent le monde des affaires se rencontrent autour d'une table ronde pour débattre leurs sujets de préoccupation et parvenir à un compromis. L'organisme réglementaire agit comme arbitre, mais il le fait d'après l'hypothèse implicite, sinon explicite, voulant que ceux qui se présentent devant lui cherchent une solution axée sur la coopération et le considèrent comme un catalyseur de ces efforts. L'organisme réglementaire constitue donc un mécanisme de négociation et non pas simplement de supervision ou de coercition. Même si l'on juge, à certains points de vue, que le résultat final de la réglementation est coercitif, la nature essentiellement coopérative du processus demeure la même. La «coercition» inhérente à une décision ou à un règlement fait partie de la stratégie de négociation de ceux qui cherchent à concilier leurs intérêts, par le biais des organismes réglementaires.

En deuxième lieu, la réglementation comporte nécessairement une certaine obligation de rendre des comptes. Contrairement à la fiction populaire, les organismes réglementaires ne sont pas seulement les agents de ceux qu'ils réglementent, bien qu'ils soient sans aucun doute influencés et souvent même persuadés par ceux qui se présentent devant eux et, comme quelqu'un l'a affirmé, dont ils peu-

vent partager l'optique. L'obligation de rendre des comptes distingue la réglementation des réunions non officielles tenues à huis clos dans un ministère, ou de l'accord tacite, à caractère parfois secret, entre des parties qui ont des intérêts opposés en apparence. Mais il est rare qu'on précise l'expression «dans l'intérêt public»[6] pour indiquer *qui* doit être tenu pour responsable, et au sujet *de quoi*.

L'obligation de rendre des comptes ne se mesure pas en fonction d'une série d'objectifs, mais plutôt en fonction du cheminement de la prise de décision. Il arrive souvent, par exemple, que les organismes réglementaires tiennent des audiences publiques ou ne s'attachent qu'aux éléments de preuve présents et vérifiés au cours de ces mêmes audiences. Ces organismes peuvent aussi choisir de puiser les données dont ils ont besoin à diverses sources, y compris les ministères ou les membres du public.

Quels que soient les liens qui les unissent à un processus politique, les organismes réglementaires ne manquent pas de souligner leur indépendance. Une observatrice, dans un commentaire sur le même phénomène se produisant au sein des médias, l'a qualifié de «rituel stratégique»[7]. Selon elle, ceux qui se plient à cette démarche échappent ainsi à la responsabilité découlant de la teneur ou de l'incidence de leurs décisions. Les organismes qui prétendent que la tenue d'une audience ou de consultations, leur indépendance et leur attitude de censeurs les dispensent de rendre des comptes en constituent un exemple parfait. Les commissions d'enquête qui soutiennent, à l'instar de nombreuses personnes, que l'existence de ministères ou d'organismes réglementaires chargés de cette tâche suffit à garantir la supervision et la surveillance sont les premières victimes de cette croyance dans le «rituel stratégique».

La plupart des commissions d'enquête et organes de prospectives d'environnement ont supposé que les ministères et organismes travaillant dans des domaines connexes s'occupent de mettre en œuvre les recommandations adoptées par l'Administration et d'en faire respecter les règlements. Les représentants des ministères du Nouveau-Brunswick et de la Saskatchewan chargés de mettre en application les recommandations des commissions sont très conscients de leurs limitations et reconnaissent qu'ils ne possèdent pas les ressources nécessaires pour effectuer les recherches et la surveillance appropriées. Ils ne sont eux-mêmes que des pions sur l'échiquier politique, et ils doivent suivre les directives du Cabinet. Ils ne possèdent pas, surtout dans le cas des ministères de l'Environnement, un pouvoir suffisant face à l'industrie, et leurs chefs n'ont souvent guère d'influence dans le Cabinet. En résumé, la surveillance exercée par ces ministères est plus morale que technique, malgré le dynamisme montré par certains de leurs représentants.

Voici les points qui ressortent de l'étude du déroulement des six enquêtes envisagées:

1. À quelques exceptions près, les organismes réglementaires canadiens ne veulent pas servir de «cerbères». Ils ne possèdent pas de potentiel de recherche indépendant qui leur permettrait de mener une enquête d'envergure. Selon eux, ils travaillent de concert avec le secteur réglementé et non pas contre lui. Ils ont tendance à respecter ce qu'on appelle souvent le «privilège du chef d'entreprise», à savoir son droit de prendre la plupart de ses décisions en privé et sans interférence. Ils n'envisagent pas toujours leurs propres audiences comme un arbitrage des intérêts et, quelquefois, ils choisissent même de ne pas tenir d'audiences. De nombreux organismes ne sollicitent pas la participation du public, et ceux qui le font considèrent souvent que les groupes d'action qui représentent le public sont dépassés, en nombre et en importance, par les représentants des entreprises. Ils ne s'appuient pas sur une sanction judiciaire, sauf pour les questions législatives et juridiques; par conséquent, les décisions ou les mesures qui sont prises ne sont pas sujettes à une seconde évaluation. Cette situation changera peut-être d'ici peu.

2. Travaillant en coopération, ceux qui élaborent les règlements laissent souvent entendre que leur mise en vigueur exige des entreprises un grand esprit d'initiative et un sens aigu des responsabilités, attitude à laquelle nuirait, selon eux, l'approche contestataire.

3. La réglementation intervient souvent à l'étape de conception, lors de la mise au point et de l'application de nouvelles techniques. L'organisme fait souvent fonction de «vérificateur», son potentiel de recherche lui permettant d'effectuer une deuxième évaluation technique du projet en cours.

4. Un ensemble de comités permet parfois aux organismes réglementaires de préciser les problèmes et d'y apporter une solution avant même que la question ne soit débattue en audience. Pour sensibiliser le public à la nécessité d'une réglementation, on peut l'inviter à déléguer des représentants aux comités ou à participer à des pourparlers parallèles.

5. Les organismes réglementaires ont habituellement des mandats plutôt restrictifs qui les empêchent d'analyser les nouvelles technologies. Mentionnons par exemple les satellites, la question des barèmes, les tarifs douaniers et la prestation de services à tous les secteurs de la collectivité, sans distinction. Même lorsque les organismes se penchent sur des questions sociales, culturelles ou autres, ils leur faut parfois se plier à des lois qui sont complètement périmées.

Lorsqu'on les compare aux organismes réglementaires, il n'est donc pas surprenant que les commissions d'enquête fassent figure

d'innovatrices et paraissent sensibles aux problèmes considérés. Les commissions d'enquête peuvent mettre sur pied un potentiel de recherche sans accroître les effectifs administratifs, et elles semblent avoir plus de latitude que les organismes réglementaires dans la plupart de leurs secteurs d'activité. Cette nouvelle ouverture d'esprit dépend cependant de conditions particulières. Par exemple, lorsqu'une multiplicité d'enquêtes sur des sujets semblables donne lieu à la formation de «participants spécialisés», on y perd un grand nombre d'avantages. Le problème de la spécialisation se retrouve trop souvent; il va de la participation des groupes d'action à celles des organismes ou établissements en place: ministères ou entreprises. Les experts vont d'une enquête à l'autre, répétant essentiellement le même témoignage à chacune. Les témoignages deviennent routiniers lorsque les entreprises établissent des équipes internes pour préparer leur défense aux enquêtes ou y affectent le personnel chargé des relations publiques.

Il peut être lassant pour les fonctionnaires de la Commission de contrôle de l'énergie atomique de se présenter pour la dixième fois devant une commission afin d'expliquer leur mandat et leurs fonctions. La lecture du compte rendu des séances d'autres enquêtes donnerait les mêmes informations. Le peu d'intérêt des participants pour ces investigations est chose courante. Voici ce qu'en dit un des cadres techniques de la Commission Bayda:

> «Je me sens plutôt préoccupé, ou du moins le suis-je depuis quelque temps, lorsque je pense à toutes les enquêtes qui seront menées. . . Peut-être exigeons-nous un trop grand effort des groupes d'action. . . Si nous persistons dans cette voie, nous serons peut-être bientôt dans une situation où tout le monde sera mécontent. Les groupes ne peuvent pas participer à toutes les enquêtes, mais s'ils n'y participent pas, l'enquête perd de son efficacité. Le public devra faire face à des demandes exagérées».

Problèmes de mise en œuvre des recommandations

Les commissions d'enquête dépendent du bon vouloir du gouvernement et des ministères à remplir les conditions qu'elles proposent à leur approbation. Si les administrations possèdent un potentiel de recherche indépendant approprié, elles peuvent effectuer l'analyse des données recueillies. Si elles sont mandatées pour mettre en pratique leurs propositions et préparés à en surveiller le déroulement, leur bon vouloir prendra des formes concrètes. Mais si l'État ne dispose pas des moyens nécessaires, ce bon vouloir constitue un acte de foi.

Comme à l'heure actuelle, au Canada, la persuasion semble jouer un rôle important, aussi bien dans les enquêtes qu'au sein des organismes réglementaires, il faudrait affiner les techniques correspondantes. Lorsqu'il s'agit d'approuver une demande de donner suite

à une recommandation d'autoriser un projet, on fixe souvent certaines conditions, à la suite des inquiétudes manifestées par les groupes d'action. Cette réaction peut revêtir deux formes différentes:

- la commission ou l'organisme réglementaire peut recommander la mise en route d'un projet sous certaines conditions. Sa réponse sera souvent: «Oui, mais. . .»;
- la commission ou l'organisme réglementaire peut recommander de ne pas procéder à la réalisation d'un projet à moins de modifier les conditions. La réponse sera alors: «Non, à moins que. . .».

Les deux approches aboutissent à la même conclusion, mais leurs incidences diffèrent. S'il s'agit d'un organisme réglementaire, la deuxième possibilité permet d'accorder une série d'approbations successives, dépendant de la réussite des travaux antérieurs. Les commissions, pour leur part, peuvent formuler des recommandations, mais ne peuvent retarder l'approbation. Le «Oui, mais. . .» adopté dans les enquêtes donne le feu vert au gouvernement mandaté.

La réponse «Non, à moins que. . .» rejette clairement la responsabilité sur l'auteur de la proposition et sur le gouvernement qui doivent alors remplir une série de conditions avant d'aller de l'avant avec le projet. L'organisme réglementaire ou la commission qui choisit la deuxième option adopte un point de vue plus stratégique et reconnaît que le gouvernement mandaté et l'entreprise qui propose le projet doivent faire l'objet d'un vigoureux effort de persuasion.

Les commissions d'enquête, la réglementation et la répartition des compétences

Toutes les commissions d'enquête qui ont étudié la question du développement du secteur électronucléaire ont cherché à déterminer la nature d'une réglementation pertinente, mais n'ont réussi qu'à formuler des recommandations concernant la manière dont la réglementation pourrait répondre aux exigences de l'évaluation. De nombreuses enquêtes ont donné naissance à des organismes réglementaires ou du moins ont débouché sur l'adoption d'une nouvelle réglementation, cette dernière semblant représenter l'issue logique d'une enquête. Cependant, il ne semble pas que les organismes réglementaires soient désireux de se plier aux rôles que leur confient les commissions d'enquête. La Commission de contrôle de l'énergie atomique en est un exemple parfait. La façon dont la Commission considère son mandat, à l'instar de l'approche et des méthodes adoptées, montre qu'elle répond mal aux attentes des groupes d'action et souvent même des commissions.

Des conflits de compétence marquent les relations entre les commissions d'enquêtes et les organes réglementaires, et sont aussi une des grandes causes des problèmes actuels. Ce problème mérite d'être

étudié, puisqu'il porte atteinte aussi bien à l'évaluation qu'à la réglementation auxquelles donne lieu l'enquête:

- les autorités fédérales sont responsables de l'environnement matériel; la province se charge du cadre social et humain;
- les autorités fédérales sont responsables des règlements régissant la salubrité et la sécurité des installations nucléaires, tandis que le gouvernement provincial, avec sa loi sur l'hygiène professionnelle, assure la surveillance et le respect de cette dernière;
- les deux paliers de gouvernement ont un ministère de la Consommation chargé des relations entre les consommateurs et les entreprises;
- les ministères de la Santé, aux paliers tant fédéral que provincial, ont des programmes de lutte contre la drogue et d'aide aux organismes de recherche.

L'Enquête sur la centrale électronucléaire de la Pointe Lepreau, au Nouveau-Brunswick, fournit un excellent exemple de la complexité des éléments sur lesquels se fonde toute évaluation ou réglementation. La Commission de contrôle de l'énergie atomique ne traite que des questions de santé et de sécurité posées par une irradiation possible; Environnement Canada surveille l'environnement naturel, tandis que le ministère de l'Environnement du Nouveau-Brunswick s'occupe du cadre social et humain, ainsi que de la lutte contre la pollution et des ressources en eau. Le ministère fédéral des Pêches et Océans s'occupe des mers, le ministère des Affaires municipales du Nouveau-Brunswick applique le zonage, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BEEE) est chargé de la prospective d'environnement, le Service provincial de protection de l'environnement assure la surveillance écologique des domaines de compétence provinciale, l'Énergie atomique du Canada limitée veille à la mise au point de la technologie et, selon l'avis d'un grand nombre, le Cabinet provincial chapeaute tous les organismes participant au processus décisionnel. Il ne faudrait pas oublier les ministères du Travail et de la Santé, aux paliers tant fédéral que provincial.

Le problème était complexe dans le cas de cette centrale de la Pointe Lepreau parce que les pêches des Maritimes sont régies en partie par la Loi fédérale sur les pêcheries, qui réglemente certains aspects écologiques de l'océan, tandis que la question de la pollution de l'eau relève habituellement de la compétence provinciale. Au cours de l'audience du BEEE et même par la suite, c'est au ministère fédéral des Pêches et de l'Environnement qu'on a confié la majeure partie des responsabilités en ce domaine; le ministère de l'Environnement du Nouveau-Brunswick était peut-être débordé par l'extrême complexité du problème, et la controverse dépassait les capacités d'un ministère nouvellement établi.

La question ne mériterait pas d'être prise au sérieux si ce n'était les effets désastreux de toute modification de taille sur l'écosystème, changements qui ne peuvent être mesurés que par une étude sur la dynamique des relations entre les éléments de l'environnement. En tant qu'écosystème, l'environnement englobe des éléments humains aussi bien que naturels, et est soumis à des facteurs économiques et sociaux.

L'étude de chacune des variables a permis de faire le point sur la multiplicité des autorités réglementaires et de régler le problème d'une trop forte division des compétences. La relation entre les variables demeure toutefois ambiguë, personne ne voulant assumer l'entière responsabilité d'un exposé général. Il est également peu probable que l'on obtienne une analyse indépendante puisque les rapports d'études de surveillance menées par les organismes privés ou des services ministériels deviennent la propriété du ministère et sont rarement publiés dans les revues ou rendus publics, sans parler de leur communication aux autres organismes ou ministères.

À moins que les parties ne s'entendent au moyen d'accords officieux, les conflits en matière de compétences empêchent toute évaluation complète. Cette entente peu commune retardera sans doute la prospective d'environnement d'une centrale électronucléaire jusqu'à ce que cette dernière soit déjà en place. Les conflits de compétences ont entravé lourdement la réforme de la loi; le projet avorté de la réforme sur l'énergie nucléaire est un exemple flagrant.

Aucune des propositions présentées lors d'une enquête qui se déroule au palier fédéral ou provincial ne modifiera la situation. Les conflits de compétences dépassent les frontières de la province et sont peu susceptibles de répondre aux pressions exercées par la commission d'enquête. En regard de ces conflits, les recommandations de la commission semblent futiles et, plus que tout autre facteur, ces disputes repoussent l'enquête au deuxième plan.

Le problème a peut-être été pris à la légère. L'établissement d'un autre comité conjoint de coordination pour étudier les programmes de recherche entrepris indépendamment par les Administrations fédérale et provinciale, comme ce fut le cas pour les déchets nucléaires, ne pèse pas lourd dans la balance. Seul un organisme bénéficiant d'une participation suivie et à temps complet, aux deux paliers de gouvernement, et possédant les moyens nécessaires pour exécuter des tâches d'évaluation et de surveillance parviendra à instaurer une coordination à long terme. Un organisme de ce genre devrait aussi établir des liens officiels, et peut-être visibles, avec les décideurs, ou être en mesure de prendre ses propres décisions et d'en surveiller la mise en application.

Considérations morales et action publique

À l'heure actuelle, on tend à prendre pour acquis que toute évaluation comporte obligatoirement des considérations d'ordre moral. Le con-

tenu d'une évaluation et son déroulement ne dépendent d'aucune façon du consensus général. La Commission Bayda, par exemple, *a fait valoir* que tout débat sur l'exploitation des mines d'uranium en Saskatchewan devait tenir compte des questions morales; les intervenants ont souscrit à cette règle, mais ne sont pas parvenus à s'entendre sur la marche à suivre. La Commission Bayda a effectivement étudié les questions qu'elle considérait d'ordre moral, sinon à la satisfaction de certains des participants et observateurs, du moins à celle de ses propres représentants. Elle a suivi le modèle de la Commission Porter. La différence des méthodes employées par les commissions et les critiques qui ont été faites découlent surtout de la manière dont les questions ont été perçues. Dans ces deux enquêtes, les questions d'ordre moral étaient bien distinctes et elles ont été traitées individuellement. Du point de vue des critiques, cela n'était pas possible.

La Commission Bayda a tenté d'établir une hiérarchie. Premièrement, elle a séparé la morale des questions scientifiques en supposant que les données sur l'exploitation des mines d'uranium pouvaient être évaluées en faisant abstraction de ses aspects moraux. Les critiques ont désapprouvé cette attitude. Selon eux, les questions posées, les normes utilisées et la nature des comparaisons établies étaient implicitement liées aux décisions de la Commission.

Deuxièmement, la Commission a fait une distinction très nette entre les domaines sous la haute main des Saskatchewanais et ceux qui concernaient le citoyen du Monde. D'après la Commission, l'exploitation des mines d'uranium de la Saskatchewan avait peu de chance d'avoir une incidence directe sur la dissémination des armes nucléaires, et l'interruption de leur exploitation n'aurait que peu d'effets sur ce plan. De nouveau, les critiques ont exprimé leur désaccord, en prétendant que chacun devait assumer une «responsabilité collective», pour les actions susceptibles de causer un préjudice sérieux au milieu, ou de lui faire courir un risque grave. *S'il était possible d'écarter le risque*, prétendirent-ils, pourquoi se donner la peine d'effectuer une analyse coûts-avantages, surtout dans une situation qui comporte autant de dangers que celle de la dissémination des armes nucléaires?

La Commission a enfin établi une distinction entre les questions d'ordre moral à caractère général, celles qui suscitent peu de polémiques chez les particuliers, et les actions d'ordre moral à caractère individuel. Selon la Commission, les personnes qui détiennent des responsabilités devraient assumer les conséquences de leurs actes. Les critiques de l'Enquête ne se sont pas ralliés à cette opinion car, d'après eux, ces personnes travaillent souvent dans un cadre administratif où la responsabilité individuelle n'est guère précisée.

Une fois réglées ces questions, la Commission Bayda a énoncé les recommandations suivantes quant à la question d'ordre moral posée:

«Puisque les deux conclusions concernant la sécurité d'exploitation de la mine en question se fondent sur le maintien des niveaux prévus de risque encouru du fait de l'exploitation d'une mine d'uranium en Saskatchewan et, plus précisément, à Cluff Lake, il ressort de ces décisions une obligation morale, pour *chacune des personnes* et des groupes, de respecter les conditions qui ont donné lieu aux jugements. Les conclusions concernant les obligations morales sont les suivantes:

1. c'est aux organismes réglementaires qu'incombe la responsabilité morale de surveiller l'exploitation de mines et des ateliers de traitement du minerai d'uranium;
2. c'est aux organismes de régie qu'il incombe de faire respecter les ententes et les règlements;
3. c'est à l'industrie et à ses agents responsables qu'incombe le respect des ententes et des règlements particuliers;
4. c'est aux personnes et aux organismes qui ont assumé ces responsabilités ou qui en ont été chargés que revient l'obligation morale de faire diligence pour élaborer et fixer des normes de sécurité dans le secteur nucléaire;
5. c'est à la collectivité scientifique et technique qu'incombe le devoir de chercher des solutions, selon le domaine de compétence de chacun, pour réduire les conséquences déplorables et imprévues du développement de la filière électronucléaire;
6. il est humainement possible de remplir ces obligations morales; et
7. le non-respect des règlements et le refus des responsabilités en cette matière constitue un abus de confiance sur le plan moral»[8].

La Commission Bayda a jugé que la question de la dissémination des armes nucléaires relevait de la responsabilité collective et, partant, qu'elle était étrangère à toute prise de décision individuelle concernant l'exploitation des gisements d'uranium en Saskatchewan. Par ailleurs, la responsabilité des entreprises semblait reposer sur le bon vouloir des particuliers, et les premières étaient considérées comme des personnes morales; on les exhortait à se conduire en bonnes citoyennes et les contraintes imposées ne semblaient pas leur causer de problèmes sérieux.

En fait, l'étude des questions d'ordre moral dissimule souvent le débat sur la répartition des ressources et le pouvoir de décision. Il n'est donc pas étonnant que les groupes d'action aient proposé aux commissaires de traiter d'abord des questions morales; les commissions auraient plutôt tendance à les inscrire au dernier article de l'ordre du jour, les considérant souvent comme l'un des volets d'une étude sur le niveau de risque acceptable, ou seulement lorsque les conflits politiques ne peuvent être résolus. À la suite de ces critiques, voici une liste des points qui, de l'avis des groupes d'action interrogés

dans le cadre de la présente Étude, mériteraient d'être considérés par une commission d'enquête:

- L'évaluation sociale ne porte pas seulement sur les conditions sociales modifiées par un aménagement quelconque. Elle doit aussi englober les responsables du choix des priorités et les principaux bénéficiaires de l'action entreprise. L'évaluation doit contribuer à l'élaboration des recommandations qui viendront étayer les mesures concrètes, pour répondre aux diverses pressions provenant de l'extérieur.
- Le rôle des citoyens ne doit pas consister à «faire obstacle aux nouveaux aménagements», mais plutôt à «partager des pouvoirs», en ce qui concerne leur nature et leur orientation. Il faudrait proposer de nouvelles modalités pour mieux répartir ces pouvoirs.
- L'adoption des nouvelles techniques devrait tenir compte de leur incidence sur les collectivités, et de la situation sociale de l'ensemble de la population, de son mode de vie, de son échelle des valeurs, de son bien-être et de ses aspirations.
- L'évaluation ne devrait pas être centrée sur la technologie mais sur le public. Au lieu de chercher simplement à atténuer les incidences de la technologie, les mesures adoptées devraient servir à indiquer les voies de progrès valables et les applications appropriées.
- Les sondages d'opinion ne représentent qu'un des multiples moyens de «prendre le pouls» du public, mais ils peuvent servir à déterminer quelles devraient être les mesures palliatives nécessaires.
- Les questions à l'étude doivent être choisies avant de réunir et d'analyser l'information.
- Les contraintes auxquelles les administrations et les sociétés doivent se plier, dans le cadre de leurs activités, doivent être étalées au grand jour et prises en considération lors de l'élaboration des recommandations.
- Les problèmes de conception ou de choix des mesures palliatives sont importants, mais on doit d'abord s'assurer de la nécessité et de l'à-propos du projet.

Si, de l'avis des intervenants, les organismes décideurs ont laissé aux spécialistes des questions techniques la tâche de la recherche et de la prise de décision, le rôle de la Commission est donc de réorienter le débat sur les questions de fond. La Commission devrait obliger ceux qui conçoivent et financent les projets à se soumettre aux vœux de l'électorat, clairement exprimés au cours d'enquêtes ou de référendums ou par la voix de ses députés. On fait tout un mystère des questions d'ordre moral; elles ne sortent pourtant pas tellement du cadre d'activités quotidiennes des partis politiques, des groupes d'action ou des corps législatifs.

La place des commissions d'enquête dans le processus politique

Les enquêtes, telles qu'utilisées actuellement par les gouvernements et les groupes d'action, inaugurent une forme toute nouvelle de mécanisme politique. Avant 1970, les commissions d'enquête se contentaient d'entendre les représentants des groupes de pression et des organismes bénévoles; chacun d'eux était le porte-parole d'un intérêt et d'un groupe bien définis. Les enquêtes constituaient donc, pour le Parlement, un stade préalable à l'élaboration d'une politique. Elles permettaient de dresser un bilan des revendications des commettants, et de faire adopter une loi ou des décisions qui viendraient régler le différend visé.

Les enquêtes actuelles témoignent d'une toute autre approche. Les commissions d'enquête attachent une importance particulière à l'évaluation officielle, lui prêtant un caractère scientifique, mais elles recherchent surtout la participation de nouveaux groupes ou de nouveaux venus au processus d'élaboration des politiques. Les critiques les accusent souvent d'être peu représentatives. C'est en effet le cas, puisqu'elles sont conçues comme un exercice de démocratie directe, et non pas représentative[9]. Elles sont sans doute instituées suite aux pressions exercées par des groupements sociaux réclamant une participation plus démocratique; elles répondent certainement aux exigences formulées par les groupes de consommateurs et de citadins, de partisans de la protection de l'environnement et autres groupements de pression de la dernière décennie. En théorie du moins, l'enquête représente une occasion exceptionnelle de s'exprimer pour ceux qui sont victimes d'une injustice et qui cherchent à affronter les décideurs, et pour ceux qui ne croient pas tellement aux institutions déjà en place.

À ce titre, les enquêtes modernes prolongent et complètent les autres tribunes politiques. Le bien-fondé de leur existence reste à prouver; comme l'ont laissé entendre de nombreux groupes d'action et certains commissaires, les enquêtes servent-elles vraiment à calmer les dissidents ou à amener leurs participants à collaborer avec la Commission? Si l'on se base sur les enquêtes dont les activités viennent d'être analysées ici, et si la tâche qui leur était assignée est celle indiquée ci-dessus, elles ont échoué lamentablement.

La Commission Bayda a certes démontré qu'à peu près rien n'avait été fait pour modifier l'avis de ceux qui croyaient que l'exploitation des mines d'uranium ne devait pas être encouragée dans la province. La décision du gouvernement d'accepter les recommandations de la Commission n'a pas mis un terme à la controverse. Plusieurs personnes étaient même d'avis que la décision gouvernementale avait renforcé l'opposition des groupes d'action. Des personnes qui ne s'étaient jamais trop préoccupées de la question lui ont manifesté, après l'Enquête, un intérêt marqué.

Toutes les enquêtes analysées dans la présente Étude ont entraîné ultérieurement un durcissement des positions respectives des antagonistes. L'enquête avait mis le problème en relief, justifié les revendications, favorisé les prises de contact entre les parties et permis le développement de la compétence des participants. Même lorsque les décisions de la Commission répondaient aux exigences de ces derniers, ils demeuraient actifs. Lorsque la procédure n'était pas contradictoire et que la commission avançait certaines résolutions et certains compromis, les pressions des groupes militants continuaient de s'exercer. Cela provient peut-être de ce que les efforts de participation du public sont plus fructueux lorsqu'ils débouchent sur de meilleures conceptions techniques ou une participation plus large au processus de décision, et s'étayent sur une meilleure organisation.

On peut utilement considérer la commission d'enquête comme une arène. À l'intérieur évoluent des groupes et des personnes qui peuvent exprimer leurs opinions. Le cadre d'un débat leur permet de comparer leurs vues à celles de leurs adversaires. Les groupes d'action recherchent ce genre de plate-forme, mais n'ont pas souvent l'occasion de s'en prévaloir; les commissions d'enquête présentent, de ce fait, un attrait particulier.

Il ne faut toutefois pas oublier que les personnes ou les groupes qui se présentent devant une commission ont habituellement exercé des activités liées aux questions à l'étude. L'enquête sert souvent à confirmer leur résolution, et certainement à mieux les préparer à défendre leurs idées dans d'autres tribunes publiques. Leur participation à l'enquête ne représente qu'une étape de leur engagement dans la défense d'une cause, cette étape n'étant pas toujours la plus importante.

L'enquête suscite l'intérêt de nombreuses personnes; elle permet de clarifier et d'élucider les problèmes, d'établir une ligne de démarcation entre les conflits et les positions adoptées, et de négocier des compromis. Dans une certaine mesure, elle promet beaucoup plus qu'elle ne peut offrir. Quelle que fût sa nature, aucune commission d'enquête n'aurait pu régler le différend qui opposait la *Saskatoon Environmental Coalition* et la *Saskatchewan Mining Association*. Le fossé qui sépare les partisans des énergies douces et ceux de l'électronucléaire est bien connu, et ce n'est pas une enquête qui peut les rapprocher, aussi compétents que soient les commissaires. Les problèmes débordent le cadre de l'enquête; cette dernière ressemble bien peu à un processus d'arbitrage, même si les groupes arrivent quelquefois à un compromis taillé à la mesure de leurs intérêts. Dans les relations de travail, par contre, ces négociations collectives exigent un suivi des participants, une fois terminées les négociations.

Par conséquent, les participants aux enquêtes visent souvent un double objectif, aux aspects souvent incompatibles. En qualité de participants, ils cherchent un compromis et une solution aux questions

à l'étude; en qualité de représentants des intérêts ou d'une position adoptée par un groupe de pression, ils souhaitent faire entendre leur voix dans une tribune publique. Ils s'adressent *simultanément* à la commission et au public, lors des séances. La démarche entreprise auprès d'un groupe ne convient pas nécessairement à un autre. On ne s'adresse pas aux commissaires d'une enquête de la même façon qu'on s'adresse à un groupe de commettants. Les deux mandats impliquent souvent des obligations et des responsabilités distinctes; pourtant ce sont deux fonctions essentielles.

C'est dans la mesure où une enquête est considérée comme une «formalité», c'est-à-dire lorsque la décision a déjà été scellée qu'elle sera prise au sérieux, et servira surtout de tremplin aux revendications publiques.

Il existe deux genres d'enquête: celle qui a déjà rallié le suffrage des participants et celle où les questions abordées le seront pour la première fois. L'Enquête Berger appartient à la dernière catégorie; ou croyait, en effet, qu'il était possible de résoudre le problème en apportant une solution nouvelle aux questions envisagées. Par contre, dans le cas de l'Enquête Bayda, les dés étaient déjà jetés. Les deux types d'enquête obtiennent des témoignages très différents.

Il va de soi qu'une commission «en vue» suscitera une participation plus éclairée de la part de tous les intéressés. Dans la mesure où l'enquête constitue une tribune publique, les groupes d'intérêt s'emploient à préparer la meilleure défense possible. Un des représentants de l'*Ontario Hydro* a décrit ainsi cette attitude: «Il ne faut pas être pris de court par une question quelconque soulevée lors des audiences». Pour y arriver, les groupes d'action s'informent et comptent de plus en plus sur les experts pour exposer leurs vues de manière adéquate.

Les commissions d'enquête et la planification

Certaines commissions d'enquête se considèrent comme des organes de planification; or, l'exercice de cette activité est entouré de bien des fictions. La planification est perçue comme une forme d'évaluation ou d'élaboration de politique, et comme un élément essentiel de la prise de décision ayant pour finalité le bien commun. Cependant, comme le savent tous les planificateurs, le problème n'est pas simple.

La planification et l'évaluation sont deux activités distinctes: la première consiste à prévoir les besoins, et la seconde à déterminer les faits. En insistant outre-mesure sur les conditions actuelles, on risque de croire que l'avenir ne peut guère différer du présent. Les décideurs considèrent l'avenir comme un prolongement du présent, et parfois comme servant à légitimer les mesures prises. La prospective est un domaine d'activité non déterminant et souvent incertain. Si l'évaluation sert de base à l'effort de planification, elle peut par contre poser des contraintes sur le plan des options possibles.

L'Enquête Porter en offre un bon exemple. Les personnes qui ont effectué l'évaluation ou y ont contribué étaient soumises à de nombreuses contraintes du fait de leur participation à l'élaboration des politiques définies antérieurement, ce qui limitait l'éventail des options à envisager.

Les planificateurs occupent rarement des postes de décision. Ils exercent une fonction politique, mais ils ne font généralement pas partie des sphères où s'élaborent et sont mises en œuvre les lignes de conduite officielles. La planification joue presque toujours un rôle auxiliaire dans le processus d'élaboration des politiques. C'est une activité importante mais on l'empêche souvent, par des mesures administratives ou autres, d'intervenir directement dans le processus décisionnel. Elle occupe donc une place secondaire. Les autorités peuvent se servir ou non de ce moyen, ou l'utiliser seulement selon les besoins du moment. Les commissions d'enquête ont souvent du mal à persuader les administrations du bien-fondé de leurs recommandations[10], à plus forte raison lorsque les premières font office d'organes de planification.

On entend souvent dire que nous vivons dans une société où la planification est absente. Rien n'est moins vrai, car elle n'est pas nécessairement l'apanage des soi-disant projeteurs ou analystes de politiques, et certes pas des commissions d'enquête. L'effort de prévision des entreprises ou organismes collectifs, la mise en œuvre des programmes de l'État, l'élaboration des décisions des organismes réglementaires ou des tribunaux constituent tous, de manière plus ou moins implicite, des activités de planification. Celles-ci sont coordonnées de bien des façons: par la tenue de pourparlers officieux entre les parties intéressées avant l'adoption d'une loi, par une réglementation suivie, ou par un ensemble de comités ou des organismes tel le Conseil des normes ou la Commission de contrôle de l'énergie atomique. La concertation des efforts est souvent considérée comme acquise et la volonté de planification apparaît implicite.

Lorsqu'une commission d'enquête s'efforce d'accomplir un effort de planification ou préconise la mise en œuvre d'autres activités de ce type, elle se déclare en fait en faveur d'un *infléchissement* des orientations et d'un remaniement des méthodes d'organisation existantes. Elle impose en outre de nouvelles contraintes à une organisation habituée à satisfaire de telle ou telle façon les besoins des groupes qui en font partie. Elle recommande de tenir compte des exigences de ces groupes et propose de nouveaux objectifs et modes de procéder.

Les participants aux enquêtes font souvent des propositions apparemment valables d'intégration de nouveaux éléments au dispositif de planification. Ainsi la Commission Porter a-t-elle présenté un certain nombre de propositions très précises. De telles propositions peuvent procurer des avantages sociaux considérables, sans que leur mise en œuvre soit très coûteuse. Néanmoins, il arrive souvent qu'on

n'en tienne pas compte et même qu'elles rencontrent une vive opposition.

Les personnes de bonne volonté qui participent aux séances de planification tenues par une commission d'enquête sont déconcertées par une telle attitude. Elles ne comprenennt pas comment on a pu accueillir ainsi des revendications légitimes. Cependant, cela s'explique lorsqu'on prend pleinement en considération les priorités en matière de planification ou les stratégies de développement alors mises en œuvre par les secteurs public et privé. La mise sur pied d'un nouveau potentiel de planification ne pose pas de problèmes techniques et, comme l'ont compris par la suite les participants à l'Enquête Porter, il arrive souvent qu'elle ne puisse être assurée par l'élaboration de propositions axées sur l'aspect technique d'une question, quelle que soit leur valeur au plan de l'innovation.

Pourtant, rien n'empêche la commission d'enquête de jouer un rôle d'organe de planification. Par exemple, la Commission Porter n'a pas été instituée pour étudier une demande de permis. Le document de l'*Ontario Hydro*[11] aurait pu être considéré comme tel, et peut-être était-ce l'intention de l'Administration provinciale, mais il manquait de perspective et était nettement dépassé au moment du déroulement de l'Enquête. La Commission Porter n'avait qu'une alternative: soit utiliser les résultats de ses recherches et les audiences pour élaborer un plan, soit définir son propre cadre de planification. Faute de présentation d'une demande ou d'une proposition, elle opta pour la seconde voie. Elle envisagea plusieurs options et plans, mais seulement dans la mesure où ils pouvaient aider à l'élaboration d'un cadre de planification. Elle a donc fait porter ses efforts sur la façon de procéder et l'approche à utiliser. Ce choix peut se justifier, car c'est un préalable à l'élaboration d'un vaste plan, mais il pose des difficultés.

Ainsi, le succès de l'approche utilisée par la Commission reposait sur la participation du public. Or, malgré la contribution importante des groupes d'action, la conduite d'une campagne efficace de sensibilisation au début de l'enquête et la mise en œuvre de méthodes novatrices, seuls ont participé aux séances des membres de groupes directement concernés: individus qui estimaient faire ainsi leur devoir de citoyen ou qui considéraient l'Enquête comme un épisode d'un long débat sur la question. Les responsables de l'Enquête furent déçus de la faible participation des autres secteurs de la collectivité. Contrairement à l'opinion générale, les autres commissions, telle la Commission Ham, ont beaucoup mieux réussi à attirer des porte-parole de ces secteurs: membres d'autres groupes d'action ou d'intérêt, bénévoles et particuliers.

De surcroît, il y avait un risque réel et omniprésent que le mode de déroulement de l'Enquête ne devienne une fin en lui-même. Il n'y a pas lieu de s'étonner, dans ces conditions, que les personnes qui ont

persisté à participer aux travaux aient été uniquement celles concernées directement ou touchant une rémunération ou compensation financière. Les citoyens qui ont présenté des témoignages étaient donc généralement ceux qui bénéficiaient d'un soutien financier ou des membres de la classe moyenne, traditionnellement conservatrice, et désireux de maintenir le statu quo[12].

La Commission Porter aurait pu adopter une approche différente en considérant ses efforts pour dresser un plan précis comme une condition nécessaire à l'efficacité politique. Elle aurait pu ébaucher une proposition de base, en collaboration avec un petit groupe de participants soigneusement choisis, puis la soumettre à l'examen des membres du public pour connaître leur réaction, et faire état de leurs questions et observations dans un rapport final. Elle aurait pu choisir certains groupements d'intérêts et leur montrer qu'elle prenait leur cause à cœur. Si la Commission Porter avait procédé ainsi, elle aurait présenté un dossier bien circonscrit aux membres du grand public et leur aurait permis de juger de la valeur de leur expérience, de leur information et de leurs priorités. Elle aurait pu inclure les données techniques dans sa proposition générale en supposant que ceux qui en sentaient le besoin assimileraient les informations dont ils avaient besoin pour définir leur position par rapport au plan. Elle aurait ainsi soustrait la Ligue d'intérêt public aux pressions de la Commission et des groupes d'action, faisant plutôt appel à des conseillers appartenant à divers segments de la collectivité.

Si la Commission Porter s'était comportée ainsi, elle aurait suscité un autre type de participation et aurait, en fin de compte, obtenu des résultats différents, ses efforts ayant porté principalement sur la mise en œuvre de ses recommandations et non sur le mode de déroulement de l'Enquête.

Conclusion

Les commissions d'enquête doivent pouvoir évaluer les informations disponibles en toute indépendance, et ne pas être limitées dans leurs possibilités pour être en mesure de remplir leur fonction d'évaluation scientifique. Elles doivent aussi, pour contribuer à l'élaboration de politiques valables par les autorités, disposer d'un mécanisme de résolution des problèmes permettant de trancher les débats et d'en arriver à des décisions. Pour tracer leur propre plan d'investigation scientifique, elles doivent obtenir la collaboration des administrations qui les ont instituées, et des entreprises ou organismes collectifs et autres instances responsables de la mise en œuvre de leurs recommandations. Il n'y a donc guère lieu de s'étonner de la difficulté d'articuler, au sein de l'enquête, l'activité scientifique et l'élaboration des lignes de conduite officielles, car les antagonismes entre ces deux domaines sont marqués.

En fait, les commissions d'enquête peuvent posséder les mêmes caractéristiques que d'autres organismes adressant des recomman-

dations aux autorités, la seule différence résidant dans les délais et les moyens dont elles disposent, et dans la portée de l'investigation entreprise. Elles ne constituent qu'un instrument politique parmi d'autres. Pourtant, dans leur forme actuelle, elles témoignent d'un abandon de la formule de la représentation au profit d'une participation directe au processus politique. La théorie voulant que les particuliers et les groupes d'action, quelle que soit leur affiliation politique, ont un rôle à jouer dans l'élaboration des lignes de conduite est certes révolutionnaire, et elle explique en partie la méfiance actuelle à l'égard des commissions d'enquête.

Il est peu probable que celles-ci disparaissent de la scène ou reprennent leur rôle antérieur. Les pressions exercées par les nouveaux groupes d'action constituent pour les administrations publiques une réalité aussi importante que l'ont été dans le passé les groupes de pression représentant les grands organismes bénévoles. Cependant, il est aussi peu probable que les commissions d'enquête «achètent» ces groupes afin de contrer leur action. Celles-ci mettent les grandes questions et les différentes tendances en lumière pendant une période de temps limitée. Cependant, elles ne contribuent guère à résoudre les conflits, souvent fondamentaux, en matière de répartition des ressources et des pouvoirs décisionnels.

Bien des gens estiment que les organismes réglementaires font face à des conditions qu'ils n'ont pas contribué à créer, tel une demande de permis d'aménagement, le lancement d'un nouveau produit ou la situation du secteur réglementé. Par leur faculté d'anticipation, les commissions d'enquête assurent une approche toute nouvelle des questions envisagées. Il peut cependant s'agir d'une illusion, car ces commissions réagissent aussi aux situations existantes. Elles sont instituées pour résoudre des problèmes bien définis et se penchent sur des questions qui suscitent des controverses dans le public. Elles sont perçues comme utiles, parce qu'un compromis politique a été mis au jour ou qu'une décision antérieure est mise en question. En outre, les enquêtes publiques se déroulent dans un cadre préétabli.

Tout comme les organismes réglementaires, les commissions d'enquête examinent les demandes de permis présentées par des entreprises ou organismes collectifs en fonction de lignes de conduite bien précises. Elles évaluent souvent une technologie moderne déjà bien en place, ou envisagent les risques d'utilisation de produits largement répandus dans le public. Elles évoluent dans un univers peuplé de corps politiques, d'organismes de normalisation, d'agences réglementaires, de ministères et de cabinets qui disposent souvent de pouvoirs décisionnels beaucoup plus étendus qu'elles.

Les évaluations et recommandations des commissions d'enquête sont influencées par les conflits de compétences, sur lesquels elles n'ont pas de prise. Elles doivent compter avec des groupes de citoyens

qui ont formé leur jugement dès avant l'achèvement du processus d'enquête et dont l'appartenance à divers groupes d'action, entreprises ou organismes collectifs fait préjuger de l'issue de l'enquête, réduisant ainsi son impact.

On ne peut donc évaluer le rôle, le champ d'action et les façons de procéder des commissions d'enquête en faisant abstraction du milieu dans lequel elles évoluent, lequel n'attache habituellement pas une grande importance à l'évaluation scientifique ou à l'examen impartial des actions officielles. Le nombre croissant de fictions qui entourent les commissions d'enquête, en particulier depuis l'Enquête Berger, masque souvent la nature véritable du contexte dans lequel elles se déroulent et les rapports cruciaux entre ces mécanismes et les autres organismes concernés. Les commissions d'enquête sont perçues comme des mécanismes de révision ou d'anticipation mais, en fait, elles sont souvent le reflet des conditions existantes. Au cours de l'enquête publique, certaines questions apparaisssent inopinément, puis disparaissent. La contrainte des événements et les pressions politiques réduisent l'efficacité de l'effort d'évaluation des commissions d'enquête, et du rôle que jouent les scientifiques ou autres protagonistes dans la définition des voies d'action proposées aux pouvoirs publics.

Bibliographie

I. L'Étude du Conseil des sciences.

1. T.R. Berger, «The Mackenzie Valley Pipeline Inquiry», *Queen's Quarterly*, vol. 83, n° 1, 1976.
2. T.R. Berger, «The Mackenzie Valley Pipeline Inquiry», *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 16, n° 3, 1978.
3. I.G. Waddell, «The Mackenzie Valley Pipeline Inquiry», *Advocate*, vol. 34, 1976.
4. L. Auerbach, «The Berger Report Sets an Important Precedent», *Science Forum*, vol. 58, 1977.
5. A. Thompson, «In Defence of Accountability», document de travail rédigé pour le Comité de l'essor du Nord auprès du Conseil des sciences, 1977.

Première partie — Le rôle de la prospective technologique dans les enquêtes — Le développement de la filière électronucléaire dans trois provinces.

1. G.B. Doern, *La Commission de contrôle de l'énergie atomique*, Commission de réforme du droit, Ottawa, 1976.
2. D. Torgeson, «From Dream to Nightmare», *Alternatives*, vol. 7, n° 1, 1979.
3. W.E. Eggleston, *Canada's Nuclear Story*, Clarke, Irwin and Co., Toronto, 1965.
4. Ontario, *Hydro in Ontario: A Future Role and Place*, Rapport n° 1 du Groupe de travail de l'Hydro, août 1972.
5. Saskatchewan, *The Cluff Lake Board of Inquiry: Final Report*, M. le Juge E.D. Bayda, président, 1978, pp. 148-273.
6. G.B. Doern, *op. cit.*
7. G.B. Doern, dir. de publ., *The Regulatory Process in Canada*, Macmillan, Toronto, 1978.
8. G.B. Doern, *Le mécanisme réglementaire et la répartition des compétences en matière de réglementation des agents toxiques au Canada*, Conseil des sciences du Canada, Étude de documentation n° 41, Ottawa, 1980.
9. G.B. Doern, «Science and Technology in the Nuclear Regulatory Process: The Case of the Canadian Uranium Miners», *Canadian Public Administration*, vol. 21, n° 1, 1978, pp. 51-82.
10. G.B. Doern, *Government Intervention in the Nuclear Industry*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1980.
11. G.B. Doern, *La Commission de contrôle de l'énergie atomique*, Commission de réforme du droit, Ottawa, 1976; et entrevues.

III. L'analyse des prospectives d'environnement à la Pointe Lepreau

1. P. Emund, *Environmental Assessment Law in Canada*, Emund-Montgomery Ltd., Toronto, 1978.
2. G.B. Doern, *La Commission de contrôle de l'énergie atomique*, Commission de réforme du droit, Ottawa, 1976.
3. P. Emund, *op. cit.*
4. Communication personnelle.
5. G.B. Doern, *La Commission de contrôle de l'énergie atomique*, Commission de réforme du droit, Ottawa, 1976.
6. P. Emund, *op. cit.*
7. G.B. Doern, «Science and Technology in the Nuclear Regulatory Process: The Case of the Canadian Uranium Miners», *Canadian Public Administration*, vol. 21, n° 1, 1978, pp. 51-82.

IV. Avantages et aléas de l'extraction des minerais d'uranium

1. Stearns-Roger Inc., *Environmental Assessment and Safety Report*, Pièce AMK34, Ministère de l'Environnement de la Saskatchewan, novembre 1976.
2. G.B. Doern, dir. de publ., *The Regulatory Process in Canada*, Macmillan, Toronto, 1978.
3. G.B. Doern, *Le mécanisme réglementaire et la répartition des compétences en matière de réglementation des agents toxiques au Canada*, Conseil des sciences du Canada, Étude de documentation n° 41, Ottawa, 1980.
4. G.B. Doern «Science and Technology in the Nuclear Regulatory Process: The Case of the Canadian Uranium Miners», *Canadian Public Administration*, vol. 21, n° 1, 1978, pp. 51-82.
5. G.B. Doern, *Government Intervention in the Canadian Nuclear Industry*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1980.
6. G.B. Doern et R.W. Morrison, dir. de publ., *Canadian Nuclear Policies*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1980.
7. G.B. Doern, *Government Intervention and Nuclear Policy in Canada*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1980.
8. *Saskatchewan Hansard*, 29 mars 1977.
9. Stearns-Roger Inc., *op. cit.*
10. Saskatchewan, *The Cluff Lake Board of Inquiry: Final Report*, M. Le Juge E.D. Bayda, président, 1978, p. 171.
11. L. Auerbach, «The Berger Report Sets an Important Precedent», *Science Forum*, vol. 58, 1977, pp. 22-25.
12. I.G. Waddell, «The Mackenzie Valley Pipeline Inquiry», *Advocate*, vol. 34, 1976.
13. T.R. Berger, «The Mackenzie Valley Pipeline Inquiry», *Queen's Quarterly*, vol. 83, n° 1, 1976,
14. T.R. Berger, «The Mackenzie Valley Pipeline Inquiry», *Osgoode Hall Law Journal* vol. 16, n° 3, 1978,
15. Canada, «Mackenzie Valley Pipeline Inquiry», *Northern Frontier Northern Homeland*, vol. 1, Ottawa, 1977, pp. 163-197.
16. *Saskatchewan Hansard*, 21 mars 1977.

V. Une enquête sur la prévision des besoins en électricité.

1. K.J. Slater, *Ontario Hydro's Planning Concepts*, document de travail rédigé pour la Commission royale d'enquête sur la prévision des besoins de l'Ontario en électricité, Toronto, 1976.
2. Ontario, *Rapport de la Commission Solandt*, Enquête publique sur le transport de l'électricité entre Lennox et Oshawa, avril 1975.
3. Canada, Énergie, Mines et Ressources, *La gestion des déchets nucléaires canadiens*, K. Hare, président, Rapport n° EP 77-6, 1977.
4. Ontario Hydro, *Long Range Planning of the Electric Power System*, Rapport n° 556 SP, 1er février 1974.
5. Ontario, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la prévision des besoins de l'Ontario en électricité*, Arthur Porter, président, Rapport final, février 1980, Annexe A, p. 187.
6. Compte rendu d'atelier.
7. John O'Dean, «The Role of Ontario Hydro as an Economic Development Tool of the Province», document rédigé pour la Commission royale d'enquête sur la prévision des besoins de l'Ontario en électricité, Toronto, 1976.
8. K.J. Slater, *op. cit.*, pp. 3-4.

Deuxième partie — Deux enquêtes sur des produits hasardeux

VI. L'évaluation des risques d'incendie causés par les installations électriques à conducteurs d'aluminium

1. F. Fine, *The Aluminium Wiring Inquiry*, 1979.
2. Communication personnelle.

3. Ontario, *Rapport de la Commission d'enquête sur les conducteurs en aluminium*, 1ère partie, J.T. Wilson, commissaire, Imprimeur de la Reine en Ontario, Toronto, décembre 1978, pp. 15-18.
4. Ontario Hydro, *Wiring Systems Use in Singie Family Homes*, rapport provisoire n° 75-537K, 1975.
5. Ontario, *Rapport de la Commission d'enquête sur les conducteurs en aluminium*, 1ère partie, *op. cit.*, p. vi.
6. *Ibid.*, p. 5.
7. *Ibid.*, p. 25.

VII. Un sujet controversé fait l'objet d'une enquête

1. Institut de rechèrches des Nations Unies sur la défense sociale, *Research and Drug Policy*, Milan, 1979.
2. E. Murphy, *The Black Candle*, Thomas Allen, Toronto, 1922.
3. Canada, *Rapport final de la Commission d'enquête sur des drogues à des fins non médicales*, G. Le Dain, président, Ottawa, 1973, pp. 941-947 de la version anglaise.
4. *Hansard*, 25 avril 1967.
5. Canada, Santé et Bien-être social Canada, *Rapport annuel 1968-1969*, Ottawa.
6. Canada, Santé et Bien-être social Canada, *Rapports annuels 1968-1969* et *1969-1970*, Ottawa.
7. Voir aussi le *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'usage des drogues à des fins non médicales*, *op. cit.*, p. 42 de la version anglaise.
8. *Ibid.*, p. 94.
9. Canada, Commission d'enquête sur l'usage des drogues à des fins non médicales, *Rapport provisoire*, 1970, p. 2 de la version anglaise.
10. Institut de recherche des Nations Unies sur la défense sociale, *op. cit.*, p. 71.
11. *Ibid.*, p. 72.
12. Canada, Commission d'enquête sur l'usage des drogues à des fins non médicales, *Rapport de recherche*.

Troisième partie — Évaluation scientifique d'une technologie moderne.

1. L. Salter, «Telecommunications in Canada: The Limits of Conventional Analysis», ronéotypé, 1981.

VIII. Évaluation par un organisme réglementaire — L'affaire des satellites de télécommunications

1. D. Slaco, «The Telesat-TCTS Decision», document non publié, 1979.
2. C. Dalfen, «The Telesat Canada Domestic Communication Satellite System», *Stanford Journal of International Studies*, vol. 5, 1975.
3. Ministère des Communications, *Instant World*, Ottawa, 1971.
4. C.M. Drury, Livre blanc sur un réseau national de communication par satellite au Canada, Industrie et Commerce, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 28 mars 1968.
5. Communication personnelle.
6. Loi sur la radiodiffusion, Statuts revisés du Canada, vol. 1, chap. B-II, 1979.
7. Loi nationale sur les transports, 1966-1967, chap. 69, art. 2, Statuts revisés du Canada, vol. V, chapitre N-17, 1970.
8. Loi sur les chemins de fer, Statuts revisés, chap. 234, art. 1, Statuts revisés du Canada, vol. VI, chapitre R-2, 1970.
9. D. Slaco, *op. cit.*
10. C. Dalfen, *op. cit.*
11. Ministère des communciations, *op. cit.*
12. G.D. Hutchison, «Toute la lumière sur l'entente Télésat/RTT», *En quête, revue canadienne des télécommunications*, ministère des Communications, Ottawa, 1978.
13. T.G. Kane, *Consumers and the Regulators*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1980.

13. T.G. Kane, *Consumers and the Regulators*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1980.
14. G.B. Doern, *La Commission de contrôle de l'énergie atomique*, Commission de réforme du droit, Ottawa, 1976.
15. R. Schultz, *Federalism and the Regulatory Process*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1979.
16. H.N. Janisch, «Policy Making in Regulation: Towards a New Definition of the Status of Independent Regulatory Agencies in Canada», *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 17, n° 1, 1979, pp. 46-101.
17. D. Hartle, *Public Policy Decision Making and Regulation*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1979.
18. Communication personnelle.
19. W.T. Stanbury, dir. de publ., *Studies on Regulation in Canada*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1978.
20. G.B. Doern, dir. de publ., *Regulatory Process in Canada*, Macmillan, Toronto, 1978.

Quatrième partie — Les différentes facettes d'une enquête

IX. Les sciences et les enquêtes

1. Saskatchewan, *Cluff Lake Board of Inquiry: Final Report*, M. le Juge E.D. Bayda, président, 1978, pp. 142-159.
2. *Ibid.*, p. 62.
3. G.B. Doern, «Science and Technology in the Nuclear Regulatory Process; The Case of the Canadian Uranium Miners», *Canadian Public Administration*, vol. 21, n° 1, 1978, pp. 51-82.
4. H. Inhaber, *Les dangers inhérents à la production d'énergie*, Commission de contrôle de l'énergie atomique, Ottawa, 1978, p. 224.
5. A. Thompson, «In Defence of Accountability», document de travail rédigé pour le Comité de l'essor du Nord auprès du Conseil des sciences, 1977.
6. J.E. Hodgetts, «Public Power and Ivory Power», dans T. Lloyd et J. McLeod, *Agenda 1970*, University of Toronto Press, Toronto, 1968.
7. A.M. Willms, «The Administration of Research on Administration in the Government of Canada», *Canadian Public Administration*, vol. 10, n° 4, 1967.

X. Les participants aux enquêtes

1. Saskatchewan, *The Cluff Lake Board of Inquiry: Final Report*, M. le Juge E.D. Bayda, président, 1978.
2. G.B. Doern, *La Commission de contrôle de l'énergie atomique*, Commission de réforme du droit, Ottawa, 1976.
3. A. Roman, *A Citizen's Guide to Participation Before Tribunals*, Centre pour la promotion de l'intérêt public, Ottawa.
4. M. Treblicock, «Winners and Losers in the Modern Regulatory State», *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 13, 1975, pp. 619-647.
5. T.G. Kane, *Consumers and the Regulators*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1980.

XI. Les enquêtes et le processus juridique

1. Saskatchewan, *The Cluff Lake Board of Inquiry: Final Report*, M. le Juge E.D. Bayda, président, 1978, p. 202.
2. *Ibid.*, p. 274.
3. *Ibid.*, p. 2.
4. *Ibid.*, pp. 274-275.

XII. Les enquêtes et l'action publique

1. R. Schultz, *Federalism and the Regulatory Process*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1979.
2. H.N. Janisch, «Policy Making in Regulation: Towards a New Definition of the Status of Independent Regulatory Agencies in Canada», *Osgoode Hall Law Journal, vol. 17, n° 1, 1979, pp. 46-101.*
3. *R.G. Dixon, «The Independent Royal Commission and Political Responsibility», Administrative Law Review*, vol. 27, n° 1, 1978.
4. D. Hartle, *Public Policy Decision Making and Regulation*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1979.
5. A. Thompson, «In Defence of Accountability», document de travail rédigé pour le Comité de l'essor du Nord auprès du Conseil des sciences, 1977.
6. E. Belobaba, *On the Question of Consumer Advocacy*, Canadian Consumer Council, Ottawa, 1972.
7. G. Tuchman, «Objectivity as a Strategic Ritual», *American Journal of Sociology*, 1972.
8. Saskatchewan, *The Cluff Lake Board of Inquiry: Final Report*, M. le Juge E.D. Bayda, président, 1978, p. 288.
9. C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.
10. J.D. Maxwell, «Royal Commissions and Social Change in Canada, 1867-1966», thèse de doctorat, University Microfilms, Ann Arbor, Michigan, 1966.
11. Ontario Hydro, *Long Range Planning of the Electric Power System*, Rapport n° 556 SP, 1974.
12. P. Emund, *Environmental Assessment Law in Canada*, Emund-Montgomery Ltd., Toronto, 1979.

Publications du Conseil des sciences du Canada

Rapports annuels

Premier rapport annuel, *1966-1967* (SS1-1967F)
Deuxième rapport annuel, *1967-1968* (SS1-1968F)
Troisième rapport annuel, *1968-1969* (SS1-1969F)
Quatrième rapport annuel, *1969-1970* (SS1-1970F)
Cinquième rapport annuel, *1970-1971* (SS1-1971F)
Sixième rapport annuel, *1971-1972* (SS1-1972F)
Septième rapport annuel, *1972-1973* (SS1-1973F)
Huitième rapport annuel, *1973-1974* (SS1-1974F)
Neuvième rapport annuel, *1974-1975* (SS1-1975F)
Dixième rapport annuel, *1975-1976* (SS1-1976F)
Onzième rapport annuel, *1976-1977* (SS1-1977F)
Douzième rapport annuel, *1977-1978* (SS1-1978F)
Treizième rapport annuel, *1978-1979* (SS1-1979F)
Quatorzième rapport annuel, *1979-1980* (SS1-1980F)
Quinzième rapport annuel, *1980-1981* (SS1-1981F)
Seizième rapport annuel, *1981-1982* (SS1-1982F)

Exposés annuels

Exposé annuel 1980 (SS1-1/1980F)
Exposé annuel 1981 (SS1-1/1981F)

Rapports

Rapport n° 1, **Un programme spatial pour le Canada,** juillet 1967 (SS22-1967/1F, $0,75)

Rapport n° 2, **La proposition d'un générateur de flux neutroniques intenses – Première évaluation et recommandations,** décembre 1967 (SS11-1967/2F, $0,25)

Rapport n° 3, **Un programme majeur de recherches sur les ressources en eau du Canada,** septembre 1968 (SS22-1968/3F, $0,75)

Rapport n° 4, **Vers une politique nationale des sciences au Canada,** octobre 1968 (SS22-1968/4F, $0,75)

Rapport n° 5, **Le soutien de la recherche universitaire par le gouvernement fédéral,** septembre 1969 (SS22-1969/5F, $0,75)

Rapport n° 6, **Une politique pour la diffusion de l'information scientifique et technique,** septembre 1969 (SS122-1969/6F, $0,75)

Rapport n° 7, **Les sciences de la Terre au service du pays – Recommandations,** avril 1970 (SS22-1970/7F, $0,75)

Rapport n° 8, **Les arbres. . .et surtout la forêt,** 1970 (SS22-1970/8F, $0,75)

Rapport n° 9, **Le Canada. . .leur pays,** 1970 (SS22-1970/9F, $0,75)

Rapport n° 10, **Le Canada, la science et la mer,** 1970 (SS22-1970/10F, $0,75)

Rapport n° 11, **Le transport par ADAC: Un programme majeur pour le Canada,** décembre 1970 (SS22-1970/11F, $0,75)

Rapport n° 12, **Les deux épis, ou l'avenir de l'agriculture,** mars 1971, (SS22-1971/12F, $0,75)

Rapport n° 13, **Un réseau transcanadien de téléinformatique; 1ière phase d'un programme majeur en informatique,** août 1971 (SS22-1971/13F, $0,75)

Rapport n° 14, **Les villes de l'avenir – Les sciences et les techniques au service de l'aménagement urbain,** septembre 1971 (SS22-1971/14F, $0,75)

Rapport n° 15, **L'innovation en difficulté: Le dilemme de l'industrie manufacturière au Canada,** octobre 1971 (SS22-1971/15F, $0,75)

Rapport n° 16, **«. . .mais tous étaient frappés.» – Analyse de certaines inquiétudes pour l'environnement et dangers de pollution de la nature canadienne,** juin 1972 (SS22-1972/16F, $1,00)

Rapport n° 17, **In vivo – Quelques lignes directrices pour la biologie fondamentale au Canada,** août 1972 (SS22-1972/17F, $1,00)

Rapport n° 18, **Objectifs d'une politique canadienne de la recherche fondamentale,** septembre 1972 (SS22-1972/18F, $1,00)

Rapport n° 19, **Problèmes d'une politique des richesses naturelles au Canada,** janvier 1973 (SS22-1973/19F, $1,25)

Rapport n° 20, **Le Canada, les sciences et la politique internationale,** avril 1973 (SS22-1973/20F, $1,25)

Rapport n° 21, **Stratégies pour le développement de l'industrie canadienne de l'informatique,** septembre 1973 (SS22-1973/21F, $1,50)

Rapport n° 22, **Les services de santé et la science,** octobre 1974 (SS22-1974/22F, $2,00)

Rapport n° 23, **Les options énergétiques du Canada,** mars 1975 (SS22-1975/23F, Canada: $2,75; autres pays: $3,30)

Rapport n° 24, **La diffusion des progrès techniques des laboratoires de l'État dans le secteur secondaire,** décembre 1975 (SS22-1975/24F, Canada: $1,00; autres pays: $1,20)

Rapport n° 25, **Démographie, technologie et richesses naturelles,** juillet 1976 (SS22-1976/25F, Canada: $2,00; autres pays: $2,40)

Rapport n° 26, **Perspective boréale – Une stratégie et une politique scientifique pour l'essor du Nord canadien,** août 1977 (SS22-1977/26F, Canada: $2,50; autres pays: $3,00)

Rapport n° 27, **Le Canada, société de conservation – Les aléas des ressources et la nécessité de technologies inédites,** septembre 1977 (SS22-1977/27F, Canada: $2,25; autres pays: $2,70)

Rapport n° 28, **L'ambiance et ses contaminants – Une politique de lutte contre les agents toxiques à retardement de l'ambiance professionnelle et de l'environnement,** octobre 1977 (SS22-1977/28F, Canada: $2,00; autres pays: $2,40)

Rapport n° 29, **Le maillon consolidé – Une politique canadienne de la technologie,** février 1979 (SS22-1979/29F, Canada: $2,25; autres pays: $2,70)

Rapport n° 30, **Les voies de l'autosuffisance énergétique – Les démonstrations nécessaires sur le plan national,** juin 1979 (SS22-1979/30F, Canada: $4,50; autres pays: $5,40)

Rapport n° 31, **La recherche universitaire en péril – Le problème de la décroissance des effectifs d'étudiants,** décembre 1979 (SS22-1979/31F, Canada: $2,95; autres pays: $3,55).

Rapport n° 32, **Collaboration à l'autodéveloppement – L'apport scientifique et technologique du Canada à l'approvisionnement alimentaire du Tiers Monde,** mars 1981 (SS22-1981/32F, Canada: $3,95; autres pays: $4,75)

Rapport n° 33, **Préparons la société informatisée — Demain, il sera trop tard,** mars 1982 (SS22-1982/33F, Canada: 4,50 $; autres pays: 5,40 $)

Études de documentation

Les cinq premières études de la série ont été publiées sous les auspices du Secrétariat des sciences.

Special Study No. 1, **Upper Atmosphere and Space Programs in Canada,** by J.H. Chapman, P.A. Forsyth, P.A. Lapp, G.N. Patterson, February 1967 (SS21-1, $2,50)

Special Study No. 2, **Physics in Canada: Survey and Outlook,** by a Study Group of the Canadian Association of Physicists headed by D.C. Rose, May 1967 (SS21-1/2, $2,50)

Étude n° 3, **La psychologie au Canada,** par M.H. Appley et Jean Rickwood, Association canadienne des psychologues, septembre 1967 (SS21-1/3F, $2,50)

Étude n° 4, **La proposition d'un générateur de flux neutroniques intenses – Évaluation scientifique et économique,** par un Comité du Conseil des sciences du Canada, décembre 1967 (SS21-1/4F, $2,00)

Étude n° 5, **La recherche dans le domaine de l'eau au Canada,** par J.P. Bruce et D.E.L. Maasland, juillet 1968 (SS21-1/5F, $2,50)

Étude n° 6, **Études de base relatives à la politique scientifique – Projections des effectifs et des dépenses R & D,** par R.W. Jackson, D.W. Henderson et B. Leung, 1969 (SS21-1/6F, $1,25)

Étude n° 7, **Le gouvernement fédéral et l'aide à la recherche dans les universités canadiennes,** par John B. Macdonald, L.P. Dugal, J.S. Dupré, J.B. Marshall, J.G. Parr, E. Sirluck, E. Vogt, 1969 (SS21-7F, $3,00)

Étude n° 8, **L'information scientifique et technique au Canada,** *Première partie*, par J.P.I. Tyas, 1969 (SS21-1/8F, $1,00)
II^e partie, Premier chapitre: Les ministères et organismes publics (SS21-1/8-2-1F, $1,75)
II^e partie, Chapitre 2: L'industrie (SS21-1/8-2-2F, $1,25)
II^e partie, Chapitre 3: Les universités (SS21-1/8-2-3F, $1,75)
II^e partie, Chapitre 4: Organismes internationaux et étrangers (SS21-1/8-2-4F, $1,00)
II^e partie, Chapitre 5: Les techniques et les sources (SS21-1/8-2-5F, $1,25)
II^e partie, Chapitre 6: Les bibliothèques (SS21-1/8-2-6F, $1,00)
II^e partie, Chapitre 7: Questions économiques (SS21-1/8-2-7F, $1,00)

Étude n° 9, **La chimie et le génie chimique au Canada – Étude sur la recherche et le développement technique,** par un groupe d'étude de l'Institut de Chimie du Canada, 1969 (SS21-1/9F, $2,50)

Étude n° 10, **Les sciences agricoles au Canada,** par B.N. Smallman, D.A. Chant, D.M. Connor, J.C. Gilson, A.F. Hannah, D.N. Huntley, E. Mercier, M. Shaw, 1970 (SS21-1/10F, $2,00)

Étude n° 11, **L'invention dans le contexte actuel,** par Andrew H. Wilson, 1970 (SS21-1/11F, $1,50)

Étude n° 12, **L'aéronautique débouche sur l'avenir,** par J.J. Green, 1970 (SS21-1/12F, $2,50)

Étude n° 13, **Les sciences de la Terre au service du pays,** par Roger A. Blais, Charles H. Smith, J.E. Blanchard, J.T. Cawley, D.R. Derry, Y.O. Fortier, G.G. L. Henderson, J.R. Mackay, J.S. Scott, H.O. Seigel, R.B. Toombs, H.D.B. Wilson, 1971 (SS21-1/13F, $4,50)

Étude n° 14, **La recherche forestière au Canada,** par J. Harry G. Smith et Gilles Lessard, mai 1971 (SS21-1/14F, $3,50)

Étude n° 15, **La recherche piscicole et faunique,** par D.H. Pimlott, C.J. Kerswill et J.R. Bider, juin 1971 (SS21-1/15F, $3,50)

Étude n° 16, **Le Canada se tourne vers l'océan – Étude sur les sciences et la technologie de la mer,** par R.W. Stewart et L.M. Dickie, septembre 1971 (SS21-1/16F, $2,50)

Étude n° 17, **Étude sur les travaux canadiens de R & D en matière de transport,** par C.B. Lewis, mai 1971 (SS21-1/17F, $0,75)

Étude n° 18, **Du formol au Fortran – La biologie au Canada,** par P.A. Larkin et W.J.D. Stephen, août 1971 (SS21-1/18F, $2,50)

Étude n° 19, **Les conseils de recherches dans les provinces au service du Canada,** par Andrew H. Wilson, juin 1971 (SS21-1/19F, $1,50)

Étude n° 20, **Perspectives d'emploi pour les scientifiques et les ingénieurs au Canada,** par Frank Kelly, mars 1971 (SS21-1/20F, $1,00)

Étude n° 21, **La recherche fondamentale,** par P. Kruus, décembre 1971 (SS21-1/21F, $1,50)

Étude n° 22, **Sociétés multinationales, investissement direct de l'étranger et politique des sciences du Canada,** par Arthur J. Cordell, décembre 1971 (SS21-1/22F, $1,50)

Étude n° 23, **L'innovation et la structure de l'industrie canadienne,** par Pierre L. Bourgault, mai 1973 (SS21-1/23F, $2,50)

Étude n° 24, **Aspects locaux, régionaux et mondiaux des problèmes de qualité de l'air,** par R.E. Munn, janvier 1973 (SS21-1/24F, $0,75)

Étude n° 25, **Les associations nationales d'ingénieurs, de scientifiques et de technologues du Canada,** par le Comité de direction de SCITEC et le Professeur Allen S. West, juin 1973 (SS21-1/25F, $2,50)

Étude n° 26, **Les pouvoirs publics et l'innovation industrielle,** par Andrew H. Wilson, décembre 1973 (SS21-1/26F, $3,75)

Étude n° 27, **Études sur certains aspects de la politique des richesses naturelles,** par W.D. Bennett, A.D. Chambers, A.R. Thompson, H.R. Eddy et A.J. Cordell, septembre 1973 (SS21-1/27F, $2,50)

Étude n° 28, **Formation et emploi des scientifiques – Caractéristiques des carrières de certains diplômés canadiens et étrangers,** par A.D. Boyd et A.C. Gross, février 1974 (SS21-1/28F, $2,25)

Étude n° 29, **Considérations sur les soins de santé au Canada,** par H. Rocke Robertson, décembre 1973 (SS21-1/29F, $2,75)

Étude n° 30, **Un mécanisme de prospective technologique – Le cas de la recherche du pétrole sous-marin sur le littoral atlantique,** par M. Gibbons et R. Voyer, mars 1974 (SS21-1/30F, $2,00)

Étude n° 31, **Savoir, Pouvoir et Politique générale,** par Peter Aucoin et Richard French, novembre 1974 (SS21-1/31F, $2,00)

Étude n° 32, **La diffusion des nouvelles techniques dans le secteur de la construction,** par A.D. Boyd et A.H. Wilson, janvier 1975 (SS21-1/32F, $3,50)

Étude n° 33, **L'économie d'énergie,** par F.H. Knelman, juillet 1975 (SS2l-1/33F, Canada: $1,75; autres pays: $2,10)

Étude n° 34, **Développement économique du Nord canadien et mécanismes de prospective technologique: Étude de la mise en valeur des hydrocarbures dans le delta du Mackenzie et la mer de Beaufort et dans l'Archipel arctique,** par Robert F. Keith, David W. Fisher, Colin E. De'Ath, Edward J. Farkas, George R. Francis et Sally C. Lerner, mai 1976 (SS21-1/34F, Canada: $3,75; autres pays: $4,50)

Étude n° 35, **Rôle et fonctions des laboratoires de l'État en matière de diffusion des nouvelles techniques vers le secteur secondaire,** par A.J. Cordell et J.M. Gilmour, mars 1980 (SS21-1/35F, Canada: $6,50; autres pays: $7,80)

Étude n° 36, **Économie politique de l'essor du Nord,** par K.J. Rea, novembre 1976 (SS231-1/36F, Canada: $4,00; autres pays: $4,80)

Étude n° 37, **Les sciences mathématiques au Canada,** par Klaus P. Beltzner, A. John Coleman et Gordon D. Edwards, mars 1977 (SS21-1/37F, Canada: $6,50; autres pays: $7,80)

Étude n° 38, **Politique scientifique et objectifs de la société,** par R.W. Jackson, août 1977 (SS21-1/38F, Canada: $4,00; autres pays: $4,80)

Étude n° 39, **La législation canadienne et la réduction de l'exposition aux contaminants,** par Robert T. Franson, Alastair R. Lucas, Lorne Giroux et Patrick Kenniff, août 1978 (SS21-1/39F, Canada: $4,00; autres pays: $4,80)

Étude n° 40, **Réglementation de la salubrité de l'environnement et de l'ambiance professionnelle au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Suède,** par Roger Williams, mars 1980 (SS21-1/40F, Canada: $5,00; autres pays: $6,00)

Étude n° 41, **Le mécanisme réglementaire et la répartition des compétences en matière de réglementation des agents toxiques au Canada,** par G. Bruce Doern, mars 1980 (SS21-1/41F, Canada: $5,50; autres pays: $6,00)

Étude n° 42, **La mise en valeur du gisement minier du fiord Strathcona – Une étude de cas en matière de décision,** par Robert B. Gibson, décembre 1980 (SS21-1/42F, Canada: $8,00; autres pays: $9,60)

Étude n° 43, **Le maillon le plus faible – L'aspect technologique du sous-développement industriel du Canada,** par John N.H. Britton et James M. Gilmour, avec l'aide de Mark G. Murphy, mars 1980 (SS21-1/43F, Canada: $5,00; autres pays: $6,00)

Étude n° 44, **La participation du gouvernement canadien à l'activité scientifique et technique internationale,** par Jocelyn Maynard Ghent, février 1981 (SS21-1/44F, Canada: 4,50 $; autres pays: 5,40 $)

Étude n° 45, **Coopération et développement international – Les universités canadiennes et l'alimentation mondiale,** par William E. Tossell, janvier 1981 (SS21-1/45F, Canada: 6,00 $; autres pays: 7,20 $)

Étude n° 46, **Le rôle de la controverse scientifique et technique dans l'élaboration des politiques de l'Administration fédérale,** par G. Bruce Doern, septembre 1981 (SS21-1/46F, Canada: 4,95 $; autres pays: 5,80 $)

Étude n° 47, **Les enquêtes publiques au Canada,** par Liora Salter et Debra Slaco, avec l'aide de Karin Konstantynowicz, juillet 1982 (SS21-1/47F, Canada: 7,95 $; autres pays: 9,55 $)

Publications hors-série

Aspects de la politique scientifique du Canada

Aspects 1, septembre 1974 (SS21-2/1F, $1,00)
Aspects 2, février 1976 (SS21-2/2F, Canada: $1,00; autres pays: $1,20)
Aspects 3, juin 1976 (SS21-2/3F, Canada: $1,00; autres pays: $1,20)

Perceptions

N° 1, **Croissance démographique et problèmes urbains,** par Frank Kelly, novembre 1975 (SS21-3/1F, Canada: $1,25; autres pays: $1,50)
N° 2, **Répercussions de l'évolution de la pyramide des âges au Canada,** par Lewis Auerbach et Andrea Gerber, novembre 1976 (SS21-3/2F, 1976, Canada: $3,25; autres pays: $3,90)
N° 3, **La production vivrière dans l'environnement canadien,** par Barbara J. Geno et Larry M. Geno, avril 1977 (SS21-3/3F, 1977, Canada: $3,25; autres pays: $3,90)
N° 4, **La population et la protection des sols agricoles,** par Charles Beaubien et Ruth Tabacnik, janvier 1978 (SS21-3/4F-1978, Canada: $4,00; autres pays: $4,80)

Observation: Les rapports annuels, tours d'horizon annuels, rapports, études de documentation, Agenda et certaines publications hors-série sont aussi publiés en version anglaise. Certaines autres ne sont disponibles qu'en anglais. Le Catalogue des publications du Conseil des sciences fournit leur liste complète. Le lecteur intéressé peut en obtenir des exemplaires en s'adressant au Service des publications, Conseil des sciences du Canada, 100, rue Metcalfe, 16e étage, Ottawa, Ont. K1P 5M1.